Die öffentlichen Unternehmen der BRD im Dienste der Sozial- und Wirtschaftspolitik (Möglichkeiten und Grenzen)

Franz Gsell

1962

Die öffentlichen Unternehmen der BRD im Dienste der Sozial- und Wirtschaftspolitik (Möglichkeiten und Grenzen)

INAUGURAL-DISSERTATION

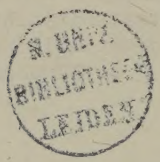
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
FRANZ GSELL

1962

Referent: Professor Dr.H.Jecht
Korreferent: Professor Dr.B.Pfister

Tag der mündlichen Prüfung: 25.7.1962



Meiner Frau gewidmet

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort IV

Einleitung: Der Untersuchungsgegenstand

A. Die öffentlichen Unternehmen 1

B. Die instrumentale Verwendbarkeit im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik 4

I. Das Gemeinwohl als Ziel der öffentlichen Unternehmen 4
II. Der Inhalt des Gemeinwohlziels in der BRD 5
III. Die sozial- und wirtschaftspolitische Verwendung als Teilaspekt 6
IV. Die politische Ausgangslage für die sozial- und wirtschaftspolitische Verwendung 7

Erster Teil: Möglichkeiten des Einsatzes der öffentlichen Unternehmen für sozial- und wirtschaftspolitische Zwecke

A. Sozialpolitik als Ziel 9

I. Begriff und allgemeine Richtung betrieblicher Sozialpolitik 9
II. Die Konsumenten als Leistungsempfänger 1o
III. Die Arbeitnehmer als Leistungsempfänger 14

B. Konjunkturpolitik als Ziel 16

I. Die quantitative Bedeutung der Investitionen und der Preisbildung der öffentlichen Unternehmen 16
II. Die Ausgangslage für einen konjunkturpolitischen Einsatz öffentlicher Unternehmen 18
III. Die Investitionspolitik 2o

1. Die partielle Wirkung 21
2. Die globale Wirkung 23

IV. Die Preispolitik 26

1. Konjunkturell gelenkte Preisbildung gegenüber den Konsumenten 27
2. Konjunkturell gelenkte Preisbildung gegenüber den Produzenten 28
a. Preispolitik öffentlicher monopolistischer Unternehmen 28
b. Preispolitik öffentlicher Konkurrenzbetriebe der Konsumgüterindustrie 3o
c. Preispolitik öffentlicher Konkurrenzbetriebe der Produktionsmittelstufe 31
3. Zwischenergebnis 32

V. Die Beschäftigungspolitik 32

C. Strukturpolitik als Ziel..... 33

D. Marktordnung als Ziel..... 35

I. Marktordnung auf monopolistischen Märkten..... 35
II. Marktordnung auf oligopolistischen Märkten..... 4o

E. Ergebnis des Ersten Teils..... 44

Zweiter Teil: Die Hemmnisse bei der Verwirklichung sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele im Rahmen der öffentlichen Unternehmungen

A. Der mangelnde Einfluß auf die Geschäftsentscheidungen..... 46

I. Notwendigkeit und Ziel der Einflußnahme..... 46
II. Rechtsformen und Einflußmöglichkeiten..... 47
III. Rechtsträger und Einflußmöglichkeiten..... 53

1. Die Einflußnahme auf die Investitionen durch die Oberverbände..... 53
2. Die Einflußnahme auf die Preisbildung durch die Oberverbände..... 54

IV. Zusammenfassung und Ergänzung des bisherigen Ergebnisses... 57
V. Die mutmaßliche Verhaltensweise der Geschäftsleitungen bei freier Entscheidungsmöglichkeit und ihre Auswirkung.... 58

B. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung..... 63

I. Gemeinwirtschaftlichkeit und Gewinnmaximierung als gegensätzliche Ziele..... 63
II. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung der Gemeindeunternehmen..... 63

1. Rechtliche Grundlagen und Charakter der einschlägigen Vorschriften..... 63
2. Aufwandsdeckung als Minimalziel..... 64
3. Die Konzessionsabgaben als betriebswirtschaftlicher Aufwandsposten..... 65
4. Gewinnerwirtschaftung als Normalziel..... 69
5. Ergebnis und statistische Übersicht..... 72

III. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung der Unternehmen des Bundes und der Länder..... 74

1. Die rechtlichen Grundlagen..... 74
2. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung von Bundespost und Bundesbahn..... 74
a. Die Bundespost..... 74
b. Die Bundesbahn..... 77
3. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung der nach der RHO bewirtschafteten Unternehmen..... 8o

C. Ergebnis des Zweiten Teils..... 82

Dritter Teil: Abschließende Betrachtung der Probleme unter betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gesichtspunkten

A. Vorbemerkung 83

B. Betriebswirtschaftliche Leistungserhaltung und instrumentale Aufgabenstellung 83

I. Die Determinanten der betrieblichen Leistungsfähigkeit unter dem Einfluß instrumentaler Aufgabenstellung 83

1. Das "persönliche Moment" 84
2. Die Kapitalausstattung 86
3. Das betriebliche Rechnungswesen 88

II. Schlußfolgerungen bezüglich der instrumentalen Aufgabenstellung 89

C. Finanzwirtschaft und instrumentale Aufgabenstellung 92

I. Voraussetzungen und praktische Beispiele einer gegenseitigen Abhängigkeit 92
II. Betriebswirtschaftliche und tarifpolitische Auswirkungen... 93
III. Die finanzpolitische und -theoretische Rechtfertigung 94

Literaturverzeichnis 97

Vorwort

Die vorliegende Arbeit knüpft an die Diskussion über die Berechtigung und die Prinzipien staatlicher unternehmerischer Betätigung an, die in der Bundesrepublik mit dem Übergang zu einer Wirtschaftsordnung, die man etwa als gelenkte Marktwirtschaft bezeichnen kann, neu aufgelebt ist.

In die Beurteilung der öffentlichen Unternehmen fließen ökonomische Vorstellungen und Interessen, soziale Überlegungen, politische Überzeugungen und philosophische Anschauungen ein. Übereinstimmung der Meinungen ist demnach nicht zu erwarten. Doch scheint es, als ob die Gegensätze heute unter der Herrschaft der Auffassung, daß nicht mehr das "Ob" von Staatseingriffen, sondern nur noch das "Wie" und das "Wieviel" diskutiert werden könne, mehr gradueller als prinzipieller Natur seien. Die Diskussion hat sich von der dogmatischen zur pragmatischen Seite verlagert. Daran schließt die vorliegende Arbeit mit der Fragestellung an, wie weit die öffentlichen Unternehmen mit technischem Produktionsbetrieb, d.h. im wesentlichen die Versorgungs-, Verkehrs- und Industrieunternehmen, unter Berücksichtigung ihrer betriebswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Bindungen im Dienste der staatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik eingesetzt werden können. Ausgeschlossen aus der Untersuchung bleiben die öffentlichen Unternehmen der Kredit-, Versicherungs- und Wohnungswirtschaft sowie die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe.

Nach der Niederschrift dieser Arbeit erschien eine Veröffentlichung des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz (Walter Hamm, Kollektiveigentum. Die Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft. Heidelberg 1961), auf die an dieser Stelle hinzuweisen ist, da sie im Text nicht mehr berücksichtigt werden konnte. Ähnlich wie die vorliegende Dissertation untersucht W.Hamm (u.a.) die Frage, ob die öffentlichen Unternehmen ein zweckmäßiges Instrument der Politik sind und stellt im weiteren Verlauf eine vergleichende Betrachtung der öffentlichen Unternehmen mit anderen Mitteln der Wirtschaftspolitik an. Die vorliegende Arbeit befaßt sich nach den mehr grundsätzlichen Erwägungen im Ersten Teil ausschließlich mit der Problematik, die für die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung der öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik endogen aus ihrer konkreten rechtlichen Stellung und aus ihrer finanziellen Zielsetzung resultiert. Naturgemäß ergeben sich auf Grund einer teilweise gleichen Fragestellung bei verschiedener Ausführung und Zielsetzung einerseits Überschneidungen, andererseits aber Ergänzungen zwischen beiden Arbeiten.

E I N L E I T U N G

Der Untersuchungsgegenstand

A. DIE ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit den öffentlichen Unternehmen. Wir definieren sie (a) bezüglich ihres "öffentlichen" Charakters als Unternehmen, die ganz oder zum überwiegenden Teil im Eigentum der öffentlichen Hand stehen und (b) bezüglich ihrer einzelwirtschaftlichen Zielsetzung als Unternehmen, die grundsätzlich gewinnorientiert, nach dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip, arbeiten.

Die erste Determinante bedarf einer Erläuterung höchstens in der Richtung, daß der öffentliche Verband gleichzeitig mit dem Vermögensbesitz zum Risikoträger wird. Jede Einflußnahme auf die einzelwirtschaftliche Zielsetzung des Unternehmens wirkt sich daher auf die Vermögens- oder Finanzlage der öffentlichen Hand aus. Das Problem, ob sich bei einer Mitbeteiligung Privater an öffentlichen Unternehmen Sonderüberlegungen bezüglich der Gewinnerwirtschaftung ergeben, soll außer Betracht bleiben 1).

Die zweite Determinante knüpft an die traditionelle Unterscheidung zwischen öffentlichen Anstalten (öffentlichen Einrichtungen) und öffentlichen Unternehmen an. Als öffentliche Anstalten bezeichnet man diejenigen Wirtschaftseinheiten, "welche gar nicht aus (erwerbs-)wirtschaftlichen Gesichtspunkten verwaltet werden" 2) und bei denen deshalb "insbesondere das Merkmal der Gewinnerzielungsabsicht fehlt" 3). Sie müssen meist subventioniert werden. Den öffentlichen Unternehmungen hingegen ist das Gewinnstreben, die Befolgung des erwerbswirtschaftlichen Prinzips, immanent. Sie sollen grundsätzlich ohne Zuschüsse auskommen.

Zur Wesensbestimmung der öffentlichen Unternehmen aus dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip ist hervorzuheben, daß das erwerbswirtschaftliche Prinzip mit dem Prinzip der Gewinnmaximierung nicht identisch ist 4).Die Überantwortung der betrieblichen Leistungserstellung an das erwerbswirtschaftliche Prinzip kann zu einem Maximalgewinn führen. Das erwerbswirtschaftliche Prinzip schließt aber das"gleichzeitige Vorhandensein anderer, nicht auf Gewinnmaximierung gerichteter Verhaltensweisen der Wirtschafts-

---

1) Vgl.dazu F.Terhalle, Die gemischt-wirtschaftliche Unternehmung. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil, München und Leipzig 1932, S.34o ff.
2) R.Liefmann, Die Unternehmensformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung. 3.Auflage, Stuttgart 1923, S.12o.
3) A.Schnettler, Öffentliche Betriebe. Essen 1956, S.3o.
4) Vgl.a.E.Gutenberg, Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Band I, 4.Auflage, Berlin Göttingen Heidelberg 1958, S.347.

personen nicht aus (Bedarfsdeckungsprinzip, Gemeinnützigkeitsprinzip, Angemessenheitsprinzip u.a.)" 1). Für die Einzelwirtschaft bildet es nur die Grundorientierung richtigen Verhaltens. Dieses besteht in einer gewinnorientierten Investitions- und Produktionsplanung. Offen bleibt also, ob ein Unternehmen, das dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip folgt, im konkreten Fall einen Maximalgewinn anstrebt oder nur einen angemessenen Gewinn erzielen will.

Die Gewinnerzielungsabsicht eines Betriebes kann letztlich nur daran gemessen werden, ob auf längere Sicht Überschüsse erzielt werden oder nicht. Damit ist zugegeben, daß das Kriterium in Grenzfällen insofern nicht zuverlässig ist, als Anstalten zuweilen mit Überschüssen und Erwerbsbetriebe mit Defizit abschließen. Im Falle der Anstalt wird das politische Wollen zwar "in der Regel auf eine Ausweitung der Nachfrage gegenüber dem gerichtet sein, was unter einer marktwirtschaftlichen Regie zu verzeichnen wäre. Es gibt aber gelegentlich einmal eine Ausnahme von dieser Regel"2). Forsthoff glaubt indessen feststellen zu können, daß der moderne Staat infolge seiner prinzipiell veränderten Einstellung zur Staatsfinanzierung längst dazu übergegangen sei, Gebühren und sonstige Abgaben ähnlicher Art nach dem Finanzbedarf zu bemessen und in seinen Anstalten Überschüsse anzustreben 3). Damit wäre das Merkmal der Gewinnerzielungsabsicht unbrauchbar. Eine derart starke Verwischung der Grenzen zwischen Anstalten und öffentlichen Unternehmen ergibt sich vorläufig für die Gemeinden allerdings weder aus der Finanzstatistik noch aus den geltenden Rechtsvorschriften.

Stadtentwässerung, Müllbeseitigung, das Marktwesen, das Bestattungswesen und sonstige kommunale Einrichtungen wie Bade- und Leihanstalten, Waagen u.a.m. kosteten den Gemeinden im Jahre 1958 an Verwaltungs- und Zweckausgaben 1,26 Mrd.DM. Davon wurden durch Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb nur 82 v.H. wieder hereingebracht. Die Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten allein betrugen 847 Mill.DM oder 67 v.H. der Verwaltungs- und Zweckausgaben. Bei den Posten der Vermögensbewegung (insbesondere Investitionen) beliefen sich 1958 die Ausgaben auf 1,23 Mrd.DM und die Einnahmen auf 498 Mill.DM 4). Demgegenüber werfen die "wirtschaftlichen Unternehmen" der Gemeinden seit 1955 einen Überschuß von mehr als 5oo Mill. DM jährlich ab.

Auch rechtlich sind bei den Anstalten vielfach Vorkehrungen getroffen, daß sich die "Gebührenhaushalte" nicht unter der Hand in "Einnahmehaushalte" verwandeln. Nach dem "Gesetz über die Gebühren der Schlachtviehmärkte, Schlachthäuser und Fleischgroßmärkte" 5) dürfen für diese öffentlichen Ein-

---

1) E.Gutenberg, a.a.O.,S.35o/51. - "Gemeinnützigkeitsprinzip" und "Angemessenheitsprinzip" können u.E. allerdings nicht als selbständige Prinzipien der Produktionssteuerung angesehen werden, die gleichrangig neben dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip stehen. Sie sind vielmehr das Ergebnis einer bestimmten Handhabung des erwerbswirtschaftlichen Prinzips.

2) F.Terhalle, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden. Berlin 1948, S.118.

3) E.Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band I, Allgemeiner Teil, 6.neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1956, S.534.

4) Vgl.Statistik der BRD, Band 256, "Die kommunalen Finanzen 1958 und Steuereinnahmen bis 196o".

5) Vom 5.Mai 1933 (RGBl.S.242).

chtungen die Gebühren nicht so hoch bemessen werden, daß Überschüsse zielt werden. Das Verbot von Finanzzuschlägen gilt auch bei der Gebühnfestsetzung für Marktstände 1) und Spezialmärkte 2). Ferner wurde 1949 ne bereits während des Krieges erlassene preisrechtliche Vorschrift neuert, daß bei der Änderung und Neueinführung gemeindlicher Benutzungsbühren und Beiträge für Müllabfuhr, Straßenreinigung, Kanalisation, hlhäuser usw. vom reinen Kostendeckungsprinzip auszugehen sei 3). Die hebung von Finanzzuschlägen wird ausdrücklich als unzulässig bezeichet 4). Wasser- und Abwassergebühren sind inzwischen von der Preisbindung eigestellt worden 5). Im Gegensatz zu den öffentlichen Einrichtungen nd weder bei den Regiebetrieben von Bund, Ländern und Gemeinden, noch ei den Eigenbetrieben der Gemeinden und bei der Bundesbahn und Bundespst, ganz zu schweigen von den privatrechtlich organisierten öffentlihen Unternehmen, eine Gewinnerwirtschaftung rechtlich ausgeschlossen.

t der Aufzählung der erwerbswirtschaftlichen Betriebe nach Rechtsformen nd die hauptsächlichen Unternehmen erwähnt, mit denen sich die nachfolenden Ausführungen befassen: Es sind die öffentlichen Versorgungs-, Verehrs- und Industrieunternehmungen. Sie haben die gemeinsamen Charakteistika, daß sie nach eigenwirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden ollen, daß sie über technische Produktionsanlagen in nennenswertem Umang verfügen und daß sie nach Zahl oder Art im Rahmen der staatlichen ozial- und Wirtschaftspolitik überhaupt einen diskutablen Faktor darstelen. Alle öffentlichen Unternehmen, welche diese drei Kriterien nicht aufeisen, bleiben aus der Untersuchung ausgeschlossen. Insbesondere sind ies die öffentlichen Kredit-, Versicherungs- und Wohnungsunternehmen. ei manchen dieser Unternehmen ist die Eigenwirtschaftlichkeit insofern n Frage gestellt, als sie mit einer speziellen wirtschafts- oder sozialolitischen Absicht gegründet worden sind und zur Durchführung staatlicher aßnahmen etwa auf den Gebieten der Wohnungs-, Siedlungs- und Strukturolitik öffentliche Gelder erhalten und verwalten. Bei den Kredit- und ersicherungsunternehmen handelt es sich darüber hinaus um reine "Büroetriebe" ohne technische Produktionsanlagen. Diese Charakterisierung beagt nicht, daß sie für die Sozial- und Wirtschaftspolitik untauglich wäen. Wohl aber sind ihre "Aktionsparameter", sofern sie struktur-, konunktur- und wettbewerbspolitische Absichten verfolgen, anderer Art. Bei nnen spielen die Investitionen eine vergleichsweise geringe Rolle. Sie önnen aber durch ihre Tätigkeit auf dem Geld- und Kreditmarkt die Sparnd Investitionsneigung Dritter beeinflussen und geradezu zum verlängeren Arm der Zentralbankpolitik werden. Schließlich sind die land- und orstwirtschaftlichen Betriebe der öffentlichen Hand zu erwähnen, die eshalb nicht in die Betrachtung mit einbezogen werden, weil sie gegenärtig als Mittel der Sozial- und Wirtschaftspolitik überhaupt nicht ur Diskussion stehen.

) Vgl.§ 68 Abs.1 der Reichsgewerbeordnung i.d.F.vom 26.Juli 1900.
) Vgl.§ 4 der VO über den Marktverkehr vom 25.6.1868.Bayer.GBl.S.1069.
) Runderlaß 9/49 betr.Änderung und Neueinführung gemeindlicher Benutzungsgebühren und Beiträge.Vom 1.Juli 1949, Mitteilungsblatt der Verwaltung für Wirtschaft, 1949 II, S.86.
) Ebenda, Abschnitt A II 2.
) Durch VO PR 2/59 vom 21.1.1959.BAnz.Nr.15 vom 23.1.1959.

B. DIE INSTRUMENTALE VERWENDBARKEIT IM RAHMEN DER SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

I. Das Gemeinwohl als Ziel der öffentlichen Unternehmen

In der praktischen Wirtschaftspolitik und in der Literatur besteht weitgehend Übereinstimmung, daß das primäre Ziel der öffentlichen Betriebe in der Wahrung des Gemeinwohls besteht. Keller weist dies auf induktivem Wege nach, indem er die hinter der Bewirtschaftung öffentlicher Betriebe stehende Absicht in verschiedenen Ländern und Epochen verfolgt 1). Mit der Methode der Deduktion versucht Garben, zum gleichen Ziele zu gelangen 2). Er geht aus von der Feststellung von Ritschl, daß die in einer öffentlichen Unternehmung gebundenen Güter im Eigentum der rechtlich als Gemeinwesen organisierten Gemeinschaft stehen und daß Gemeineigentum im soziologischen Sinn die dem Privateigentum entgegengesetzte Form sei und Gütergemeinschaft statt Individualeigentum bedeute 3). Aus dem Vorhandensein und dem Wesen einer Gütergemeinschaft, die für ihre Mitglieder Wirtschaftsgüter erzeugt, folgert Garben, daß ihr Handeln in gleicher Weise für alle nutzbringend sein müsse, zum Wohle aller erfolgen müsse. Die Projizierung des Gesamtnutzens auf die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft ist jedoch nicht allgemein gültig, da sie nicht jede Staatsauffassung einschließt. Eine Gütergemeinschaft setzt mehrere selbständige Personen voraus. Diese sind nicht vorhanden, wenn die Gemeinschaft im Sinne der organischen Staatsauffassung als eine "real existierende Totalität" 4) aufgefaßt wird, innerhalb der die Einzelperson ohne Bedeutung ist. Dann "ist es verkehrt, weil wirklichkeitsfremd, von dem Individuum und seinen Zwecken bzw. Interessen auszugehen" 5). Auch in diesem Fall wird der Staat den Anspruch erheben, dem Gemeinwohl zu dienen. "Maximierung des Gesamtwohls", "Verfolgung des Gemeinwohls" oder wie wir sonst das Ziel der öffentlichen Unternehmen bezeichnen wollen, ist eben nicht mehr als eine formale Antwort auf die Frage, "ob die im Rahmen des Staates entfaltete reale Tätigkeit einem bestimmten einheitlichen obersten Ziel untergeordnet werden kann oder nicht" 6). Sie sagt nichts aus über die konkreten Maßnahmen und Einzelziele, die unter verschiedenen Staatssystemen im Streben nach "Gemeinwohlmaximierung" für notwendig erachtet werden. Deshalb nimmt die weitgehende Anerkennung des Gemeinwohlziels als Hauptziel öffentlicher Betriebe nicht wunder.

---

1) Vgl.Theo Keller, Gewinn und Gemeinwohl als Ziel wirtschaftlicher Tätigkeit öffentlicher Gemeinwesen. In: Individuum und Gemeinschaft, Festschrift zur Fünfzigjahrfeier der Handelshochschule St.Gallen, 1949, S.273 ff.
2) Vgl.M.Garben, Umfang und Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden. Berlin 1937, S.22.
3) Vgl.H.Ritschl, Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil, S.39.
4) H.Nawiasky, Allgemeine Staatslehre. 2.Teil, 1.Band, Einsiedeln, Köln, Zürich 1952, S.170/71.
5) Ders., S.171.
6) Ders., S.162.

I. Der Inhalt des Gemeinwohlziels in der BRD

Wer vom Standpunkt einer wirtschaftlichen Betrachtung aus versucht, die Gemeinwohlformel mit Leben zu erfüllen und im einzelnen die Ziele aufzudecken, denen die öffentlichen Unternehmen dienen, kann sich nur an der jeweiligen politischen Wirklichkeit orientieren. In dieser Beziehung bringt bereits die in Deutschland - man darf wohl sagen seit jeher - praktizierte Grundeinstellung zur Daseinsberechtigung öffentlicher Unternehmen ersten Aufschluß. Deren eine Seite kann mit der von F.Terhalle bereits 1948 getroffenen und nach wie vor gültigen Feststellung von der "heute noch, womöglich erst recht, fortdauernden und im ganzen doch entschiedenen Anerkennung des verkehrswirtschaftlichen Grundgedankens: Die möglichste Überlassung von Handel und Wandel an wirklich konkurrierende Private" 1) charakterisiert werden. Ihr entspricht auf der anderen Seite die Auffassung, daß die öffentliche Hand nur Unternehmen betreiben soll, "wenn ein wichtiges Interesse des Reiches vorliegt", wie es in § 6o der 1929 erlassenen und heute als Bundes- und Länderrecht weitergeltenden 2) "Wirtschaftsbestimmungen für Reichsbehörden" (abgek.RWB) heißt bzw. "wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt", wie es in § 67 Abs.1 der Deutschen Gemeindeordnung vom 3o.Januar 1935 und ähnlich auch in den nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Gemeindeordnungen der Länder heißt. Es besteht Einmütigkeit darin, daß das "wichtige Interesse" oder der "öffentliche Zweck" nicht in der Gewinnerzielung als solcher zu erblicken ist. Darauf wurde seinerzeit in der Begründung zu Art.67 der DGO ausdrücklich hingewiesen. Andererseits bleibt es natürlich der jeweiligen politisch entscheidenden Macht überlassen, worin sie positiv formuliert ein öffentliches Interesse erblicken und womit sie die öffentliche Unternehmung hinreichend begründet sehen will.

Vom systematischen Standpunkt aus lassen sich die Rechtfertigungsgründe für die öffentlichen Unternehmungen über alle parteipolitischen Differenzierungen und Akzentsetzungen hinweg in folgende zwei Hauptgruppen einteilen:

(a) Die Existenzberechtigung der öffentlichen Unternehmen wird darin gesehen, daß sie bei der betrieblichen Leistungserstellung und -verwertung unter Inkaufnahme von Gewinnschmälerungen soziale, wirtschaftliche, politische oder sonstige Ziele der öffentlichen Verbände verwirklichen. Den öffentlichen erwerbswirtschaftlichen Betrieb, der unter Verzicht auf Gewinnmaximierung Sonderleistungen in der bezeichneten Art erbringt, nennt man auch gemeinwirtschaftlich im instrumentalen Sinn 3).

---

1) F.Terhalle, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, a.a.O., S.1o2.

2) Vgl. dazu "Grundriß des Verwaltungsrechts", herausgegeben von L.Ambrosius, Band 1, "Das Haushaltsrecht", von Wawerla-Ambrosius, 2.Auflage, Düsseldorf 1958, S.123 ff.

3) Vgl.P.Berkenkopf,"Kann die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn gelockert werden?" In: Schriftenreihe "Bundesbahn" Folge 9, 1958, S.8f.

(b) Die öffentlichen Unternehmen sollen allein durch ihr Vorhandensein einen Beitrag zur Lösung von Problemen der menschlichen Gesellschaft leisten. Dieses Motiv klingt in den Sozialisierungsartikeln einiger Landesverfassungen an. Die Verfassung der Hansestadt Bremen fordert die Überführung solcher Unternehmen in Gemeineigentum, die "eine Macht innerhalb der deutschen Wirtschaft verkörpern, die die Gefahr eines politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Mißbrauchs in sich schließt"1). Ähnlich sieht die Verfassung des Landes Hessen die Überführung von Vermögen in Gemeineigentum vor, das die Gefahr des Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit "insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht" in sich birgt 2).In gesellschaftspolitischer Richtung liegt auch der Versuch, die kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen damit zu begründen, daß der Mensch im industriell-technischen Prozeß entfremde und daß deshalb der Staat die soziale Verpflichtung habe, dem Bürger "Teilhabe an der Verwaltung der Dinge zu gewähren, "auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist"3). Damit ist die Brücke zur Entfremdungslehre von Karl Marx geschlagen, dessen Theorien bis in die Gegenwart herein als philosophisch-ideologische Rechtfertigung der öffentlichen Unternehmen nachwirken.

III. Die sozial- und wirtschaftspolitische Verwendung als Teilaspekt

Die Unterscheidung von zwei hauptsächlichen Standpunkten in der Beurteilung des Sinnes und Zweckes der öffentlichen Unternehmen hat deutlich werden lassen, daß je nach der politischen Orientierung des Betrachters die Argumentation recht unterschiedlichen Ursprungs sein kann. Die vorliegende Arbeit will sich indessen nur mit der Gemeinwirtschaftlichkeit im instrumentalen Sinn, wie sie oben definiert wurde, befassen. Für denjenigen, der von seinem subjektiven Standpunkt aus den Zweck der öffentlichen Unternehmen nicht ausschließlich darin erblickt, wird die nachfolgende Untersuchung deshalb nur eine Partialanalyse darstellen. Selbst bei der Darstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im instrumentalen Sinn beschränken wir uns auf die Gesichtspunkte, die unter dem Aspekt der Steuerung der Marktwirtschaft besondere Beachtung verdienen: auf die Möglichkeit, die öffentlichen Unternehmen im Rahmen der Sozialpolitik zur Förderung sozial Schwacher einzusetzen, mit ihnen im Rahmen der Wirtschaftspolitik Konjunktur- und Strukturpolitik zu betreiben sowie mit ihrer Hilfe auf monopolistischen und oligopolistischen Märkten ordnend einzugreifen. Nicht berücksichtigt werden sollen eventuelle politische, militärische, wissenschaftliche oder sonstige Sonderaufgaben öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe.

---

1) Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Vom 21.Oktober 1947, Art.42 Abs.I.
2) Verfassung des Landes Hessen. Vom 11.Dezember 1946, Art.39 Abs.1.
3) Vgl.E.Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart und Berlin 1938, S.7. Ferner vom gleichen Verfasser "Die Daseinsvorsorge und die Kommunen", Köln 1958.

V. Die politische Ausgangslage für die sozial- und wirtschaftspolitische Verwendung

Die instrumentale Verwendbarkeit öffentlicher Unternehmen im umschriebenen begrenzten Sinn ist in ihrem vollen Umfang noch problematisch, wenn auch nicht in allen Punkten neu. Eine längere Tradition hat die sozialpolitische Motivierung der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe und die Betrachtung von Eisenbahn und Post unter (infra-)strukturellen Gesichtspunkten. Bei einigen industriellen Unternehmen des Reiches kann auch schon relativ früh, bei der Hibernia AG schon vor dem Ersten Weltkrieg, die Absicht der Belebung des Wettbewerbs nachgewiesen werden. Für den größten Teil des industriellen Besitzes von Bund und Ländern gilt aber, was G.Breme 1) in bezug auf die Bundesbeteiligungen feststellt: "Der heutige Bestand des industriellen Bundesvermögens ist, dies kann eindeutig gesagt werden, teils das Ergebnis von häufig wechselnden Auffassungen von den Aufgaben des Staates auf wirtschaftlichem Gebiet, teils aber auch die Folge von Notwendigkeiten, die sich mehr oder weniger zufällig ergaben. Keineswegs aber liegt dem heutigen Beteiligungsbesitz des Bundes etwa das Streben früherer Zeiten zugrunde, mit den wirtschaftlichen Beteiligungen systematisch ein umfassendes Instrumentarium zur Durchsetzung allgemeiner wirtschafts- und konjunkturpolitischer Ziele zu schaffen". Dem ist nur hinzuzufügen, daß der Erwerb von Unternehmen durch den Staat zum Zwecke der Lenkung der Marktwirtschaft auch schlecht in die Wirtschaftskonzeption bis zum Ende der Weimarer Republik gepaßt hätte. Die Vorstellung von der "eingriffsfreien" Marktwirtschaft wurde indessen während der Weltwirtschaftskrise aufgegeben. Von da an datieren die Versuche, einen Teil der öffentlichen Betriebe, nämlich Bahn, Post und Kommunalbetriebe, in das staatliche konjunkturpolitische Instrumentarium mit einzubeziehen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand der Wunsch, zu einer freiheitlichen Wirtschaftskonzeption zurückzukehren; aber es trat doch an die Stelle der "freien" Marktwirtschaft eine Wirtschaftsordnung, die etwa als "gelenkte" Marktwirtschaft bezeichnet werden kann. Entsprechend der Kritik am Prinzip des "laissez-faire" bestand das zentrale Anliegen, um es mit Seraphim 2) auf eine knappe Formel zu bringen, in der "Forderung nach einer echten» Wettbewerbsordnung in Verbindung mit der Schaffung gleicher Startchancen im Marktverkehr, konjunktur- und beschäftigungsstabilisierenden Maßnahmen sowie staatlichen Einkommenskorrekturen".

Die grundsätzliche Bereitschaft der Wirtschaftspolitik zur Wirtschaftslenkung hatte für die öffentlichen Unternehmen die Konsequenz, daß ihre instrumentale Verwendbarkeit für ihre Bewertung und in der politischen Diskussion in den Vordergrund gerückt wurde. Ausschlaggebend dafür war nicht nur der "gemäßigte Liberalismus" der gelenkten Marktwirtschaft, son-

---

1) "Bundesunternehmen als wirtschaftspolitisches Instrument". In: Wirtschaft, Finanzen, Finanzierung. Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Betriebswirtschaft, Berlin 1960, S.66.

2) Hans-Jürgen Seraphim, Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft. In: Wirtschaftsfragen der Freien Welt, Festschrift für Ludwig Erhard. Frankfurt/Main (o.J.), S.191.

dern auch, "daß die modernen Sozialisierungsbestrebungen in Deutschland sich mehr und mehr frei gemacht haben vom Determinismus der materialistischen Geschichtsauffassung" 1). Die öffentliche Wirtschaft soll nicht mehr im Gegensatz zur marktwirtschaftlich organisierten Privatwirtschaft stehen, sondern sich harmonisch in diese einfügen und das System der Marktwirtschaft vor ihm entgegenstehenden Bestrebungen schützen 2). Den Anfang der Entideologisierung stellte H.Gross schon in einem Aufsatz aus dem Jahre 1933 fest 3). Stoff für die politische Auseinandersetzung in den letzten Jahren bot mehrfach die konjunktur- und wettbewerbspolitische Verwendung bzw. Verwendbarkeit der öffentlichen Unternehmen 4). Resumierend dazu kann festgestellt werden, daß die beiden großen Parteien im Deutschen Bundestag im Prinzip darin übereinstimmten, die vorhandenen öffentlichen Unternehmen in geeigneten Positionen instrumental zu verwenden. Praktische Ansätze dazu liegen auch vor 5). Wesentliche Auffassungsunterschiede bestehen jedoch in der Frage, ob die erwerbswirtschaftlichen Betriebe zum "unverzichtbaren" Instrumentarium gehören oder nicht 6). Die politische Antwort darauf ist natürlich nicht nur von der Qualität des Mittels abhängig, sollte aber wenigstens stark davon beeinflußt sein. Das gibt uns Veranlassung, den grundsätzlichen Möglichkeiten und Grenzen einer Verwendung öffentlicher Unternehmen im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik nachzugehen. Zu diesem Zweck wird in einem nachfolgenden Ersten Teil untersucht, wie weit die These von der instrumentalen Verwendbarkeit öffentlicher Unternehmen unter optimalen Voraussetzungen realisierbar ist. In einem Zweiten Teil werden die Hemmnisse bei der Verwirklichung sozialer und wirtschaftspolitischer Ziele dargestellt. Ein Dritter Teil schließlich ist der abschließenden Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen unter betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gesichtspunkten gewidmet.

---

1) Heinz-Dietrich Ortlieb, Der gegenwärtige Stand der Sozialisierungsdebatte in Deutschland. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Band 2, Berlin 1950, S.215.
2) W.Zetzschke, Parteien und öffentliche Wirtschaft in der Bundesrepublik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Oktober 1956.
3) Vgl.H.Gross, Moderne Probleme der öffentlichen Unternehmung. In: Finanzarchiv, N.F. Band 1, 1933, S.155 ff.
4) Vgl. dazu bezüglich der Konjunkturpolitik die Zusammenstellung bei W. Zetzschke, Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 3, 1957, S.98 f. - Bezüglich der Wettbewerbspolitik vgl. den Abschnitt "Marktordnung auf oligopolistischen Märkten" in dieser Arbeit.
5) Einzelne Beispiele folgen im Ersten Teil dieser Arbeit.
6) Vgl. dazu die Große Anfrage der SPD betr. Bundesunternehmen, Deutscher Bundestag, Dritte Wahlperiode, Drucksache 335, und die Antwort der Bundesregierung, stenografisches Protokoll der 30.Sitzung des 3.Deutschen Bundestages vom 12.Juni 1958.

E R S T E R T E I L

Möglichkeiten des Einsatzes der öffentlichen Unternehmen für sozial- und wirtschaftspolitische Zwecke

A. SOZIALPOLITIK ALS ZIEL

I. Begriff und allgemeine Richtung betrieblicher Sozialpolitik

Nach einer Definition von L.Heyde bezeichnet der Begriff der Sozialpolitik im engeren Sinn den Bereich von Fragen, der sich aus der besonderen Lage der Arbeitnehmer ergibt 1). Konfrontiert man den Inhalt der so verstandenen Sozialpolitik mit den Maßnahmen öffentlicher Unternehmen, die üblicherweise von einer saloppen Terminologie als "sozialpolitische" Maßnahmen bezeichnet werden, nämlich außer der Förderung der Arbeitnehmer die Verhinderung monopolistischer Ausbeutung der Konsumenten und die Begünstigung von wirtschaftlich schwachen Gruppen, wie Schülern, kinderreichen Familien und Schwerbeschädigten durch sog."Sozialtarife", so erscheint als das gemeinsame Ziel sozialpolitischer Aktivität öffentlicher Unternehmen die Förderung oder die Verhinderung einer Schädigung wirtschaftlich schwacher Gruppen schlechthin. Was bei den erwerbswirtschaftlichen Betrieben als "Sozialpolitik" bezeichnet wird, greift also bereits über in die Wohlfahrtspflege.

Eine derartige Definition des Begriffes der Sozialpolitik muß sich den Einwand gefallen lassen, daß vorübergehende Integrationen zu Gruppen, wie sie z.B. die Kriegsversehrten darstellen, weder endogen in der Wirtschaft begründet sind noch dauerhafte Fragen von Rang an die Sozialpolitik stellen 2) und daß die wirtschaftliche Schwäche als sozialpolitisches Kriterium weder ätiologisch noch therapeutisch die gleiche Beurteilung erlaubt 3). Sie kann auch nicht beanspruchen, mit jenem weiten Begriff der Sozialpolitik als "Inbegriff aller Maßnahmen, die auf die Abschwächung der Klassengegensätze abzielen" 4), übereinzustimmen. Die Konsumenten, die Schüler, die Schwerbeschädigten usw. wird man kaum als gesellschaftliche Klassen bezeichnen können. Die gegebene Definition des Begriffes der Sozialpolitik stellt vielmehr, um mit L.von Wiese 5) zu sprechen, eine jener "zahllosen Möglichkeiten einer weiteren oder engeren Fassung" dar. Deren

---

1) Vgl.L.Heyde, Artikel "Sozialpolitik, (II) Allgemeines". In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Neunter Band, 1956, S.543.
2) Ebenda, S.542.
3) Ebenda, S.543/44.
4) O.von Zwiedineck-Südenhorst, Sozialpolitik. Leipzig und Berlin 1911,S.38.
5) L.von Wiese, Artikel "Sozialpolitik, (III) Sozialpolitik als Wissenschaft". In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Neunter Band, 1956, S.547.

Vorteil besteht in unserem Zusammenhang darin, daß sie im Hinblick auf die von den öffentlichen Unternehmen begünstigten Personengruppen umfassend genug ist, daß sie mit dem üblichen Sprachgebrauch übereinstimmt und daß sie eine praktische Abgrenzung sozialpolitischer von wirtschaftspolitischen Maßnahmen erlaubt.

Die öffentliche Unternehmung kann theoretisch sozialpolitische Wirkung im oben festgelegten Sinn gegenüber solchen Personen entfalten, die von ihr Lieferungen und Leistungen abnehmen oder die in einem Arbeitsverhältnis zu ihr stehen. Eine dritte direkte Verbindung zwischen den öffentlichen Unternehmen und einzelnen Personengruppen über den Bezug von Lieferungen und Leistungen durch den öffentlichen Betrieb ist als Mittel der Sozialpolitik ohne Bedeutung. Mit Mombert 1) ist allenfalls auf die Möglichkeit hinzuweisen, daß auf diesem Wege die Arbeitsbedingungen der Lieferanten beeinflußt werden können. Dem öffentlichen Unternehmen entstehen jedoch dadurch keine Kosten, so daß wir von diesem Fall absehen können. Wird mit dem Bezug von Lieferungen und Leistungen durch den öffentlichen Betrieb die Förderung einer bestimmten Betriebsgröße, eines bestimmten Gewerbezweiges oder Distrikts beabsichtigt oder nimmt die betriebliche Beschaffungspolitik auf die Konjunkturlage Rücksicht, so wird auch dadurch eine sozialpolitisch bedeutsame Wirkung zu verzeichnen sein. Förderungsmaßnahmen dieser Art sind jedoch meist mehr volkswirtschaftlich als sozialpolitisch begründet und sollen daher unter den wirtschaftspolitischen Maßnahmen behandelt werden.

II. Die Konsumenten als Leistungsempfänger

Beim Absatz von Lieferungen und Leistungen besteht eine sozialpolitische Wirkungsmöglichkeit darin, daß öffentliche Monopole oder monopolähnliche Unternehmen darauf verzichten, vom Abnehmer den vollen Monopolpreis zu fordern oder daß einzelnen einkommensschwachen Gruppen besondere Preisvergünstigungen eingeräumt werden. In diesem Zusammenhang haben wir unser Augenmerk vor allem auf die Versorgungs- und Schienenverkehrswirtschaft zu richten. In diesen beiden Sektoren überwiegen die öffentlichen Unternehmen bei weitem und haben auch heute noch oft eine starke Monopolstellung inne.

Die quantitative Bedeutung der Versorgungs- und Verkehrsunternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand soll anhand weniger, oft auf Schätzungen beruhender Zahlen belegt werden. Zur Vermeidung von Mißverständnissen ist eine begriffliche Erläuterung vorauszuschicken. "Öffentliche" Strom- und Gasversorgung ("öffentliche" Energieversorgung) liegt im Anschluß an das "Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft" 2) vor, wenn "andere" mit Energie versorgt werden. "Öffentliche Energieversorgung" in diesem Sinn kann vorgenommen werden durch öffentliche oder private Unternehmen. Hingegen ist die Energieproduktion z.B. der Industrie zur Deckung des Eigenbe-

---

1) P.Mombert, Die sozialpolitische Bedeutung der Gemeindeunternehmungen. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 132.Band, Leipzig 1910, S.159.

2) Abgek. "Energiewirtschaftsgesetz". Vom 13.Dez.1935 (RGBl.I, S.1451).

darfs nicht "öffentliche Versorgung".

An der öffentlichen Stromversorgung in der BRD sind staatliche und kommunale Unternehmen zu 96 v.H. beteiligt 1). Der Anteil der öffentlichen Unternehmen an der Gasversorgung wird auf 91 v.H. geschätzt 2). Jedoch scheint diese Schätzung eher auf die Verteilung an Letztverbraucher zuzutreffen, die auch die Gasmengen einschließt, die z.B. kommunale Werke von Kokereien beziehen. Der Produktionsanteil der öffentlichen Unternehmen an der öffentlichen Gasversorgung dürfte bei etwa 5o v.H. liegen 3). Die angeführten Zahlen lassen den Schluß zu, daß die Energieversorgung der Haushalte,die unter sozialpolitischem Aspekt allein interessiert, weitgehend von Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand vorgenommen wird. Die Wasserversorgung der Haushaltsabnehmer liegt praktisch ausschließlich in der Hand öffentlicher Unternehmen. Im Bereich der Eisenbahnverkehrswirtschaft entfallen auf das Netz der Bundesbahn 85 v.H. der Eisenbahnverkehrswege 4). In der Wirtschaftsgruppe "Schienenbahnen" (ohne Bundesbahn) waren nach der Arbeitsstättenzählung von 195o in Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand 87,8 v.H. der Beschäftigten tätig 5). Ergänzend hierzu ist festzustellen, daß von den 163 Unter-

---

1) Vgl.Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, Heft 1o: Die Bundeskonzerne, Schach dem Staatskapitalismus durch Privatisierung. Bad Wörishofen, 1957, S.14. - Eine Kontrolle dieser Zahl ergibt sich auf folgendem Weg: Die Stromabgabe an Inlandsverbraucher (öffentliche Versorgung) betrug 196o lt.Statistischem Jahrbuch 1962 (S.254) 73,5 Mrd.kWh. Bei einem Marktanteil der öffentlichen Unternehmen von 96 v.H. entfallen auf diese 7o,5 Mrd.kWh. Zusammen mit der Energieerzeugung der Bundesbahn (1,5 Mrd.kWh) ergibt sich der Anteil der öffentlichen Hand an der gesamten Energieerzeugung der BRD mit rund 6o v.H. Diese Zahl wird durch andere Angaben bestätigt (vgl. "Die öffentliche Wirtschaft", Sonderausgabe Mai 1959, "75 Jahre öffentliche Elektrizitätsversorgung").

2) Vgl.Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, a.a.O., S.14. Die gleiche Zahl wird vom Deutschen Industrieinstitut genannt (vgl.Schnelldienst Nr.49 vom 19.Juni 1953, Anlage).

3) Lt.Statistischem Jahrbuch 1962 (S.254) betrug 196o die gesamte Gasabgabe an Inlandsverbraucher 14,6 Mrd.cbm. Unterstellt man einen Anteil der Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand von 91 v.H., so entfallen auf sie 13,3 Mrd.cbm. Die Ortsgaswerke, die fast ausschließlich in kommunaler Hand sind, haben 1958 rd.3,2 Mrd.cbm Gas produziert (Stat.Jahrbuch 1962, S.255). Die verbleibenden 1o,1 Mrd.cbm Gas für die öffentliche Versorgung müßten überwiegend von Kokereien der öffentlichen Hand erzeugt worden sein. Dies erscheint jedoch unwahrscheinlich. Geht man davon aus, daß die Kokereigaserzeugung auf öffentliche und private Unternehmen entsprechend den Anteilen an der Koksproduktion aufgeteilt ist, so würden auf die überregionalen öffentlichen Unternehmen rd.3,5 Mrd.cbm entfallen. Zusammen mit den Ortsgaswerken errechnet sich daraus ein Anteil der öffentlichen Hand an der öffentlichen Gasversorgung von weniger als 5o v.H.

4) Errechnet aus den Angaben des Stat.Jahrbuchs 1962, S.352/53.

5) Vgl.K.Schmölder, Die öffentliche Wirtschaft in der Arbeitsstättenzählung von 195o (Bundesrepublik Deutschland). In:Annalen der Gemeinwirtschaft, 23.Jg. 1954, S.246 ff.

nehmen, die im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (dem Selbstverwaltungsorgan der Stadtschnellbahnen, Straßenbahnen, Obus- und Omnibusbetriebe) organisiert sind, 76 v.H. vollständig öffentliche Unternehmen, 18 v.H. gemischt-wirtschaftliche Betriebe und nur 6 v.H. private Unternehmen sind 1).

Der große Anteil der öffentlichen Hand an Unternehmen der Versorgungs- und Schienenverkehrswirtschaft ist mit der starken Monopolstellung begründet, die diese Unternehmen besitzen oder besessen haben. Insbesondere die Versorgungsunternehmen befinden sich gegenüber den Haushaltsnachfragern seit jeher in einer ausgeprägten Monopolsituation. Der Absatz von Wasser und Elektrizität und bis zu einem gewissen Grad auch der von Gas, ist relativ preisunempfindlich. Die Monopolstellung der öffentlichen Verkehrsunternehmen ist hingegen infolge reger Substitutionskonkurrenz im Laufe der Zeit stark abgeschwächt worden. Gegenüber einzelnen Nachfragegruppen ergeben sich beträchtliche Unterschiede, so daß auch in diesem Bereich das Problem der monopolistischen Preisbildung zugunsten einer die Konsumenten schonenden Tarifierung noch nicht durch den Markt gelöst ist. Den Unternehmen kommt dabei zugute, daß das Ausmaß ihres Gewinnstrebens nach außen hin vielfach nicht in vollem Umfang zu erkennen ist, wenn sie sich als "aufgeklärte" Monopolisten nicht an kurzfristiger, sondern an langfristiger Gewinnmaximierung orientieren.

Der vom sozialpolitischen Standpunkt aus erwünschte Verzicht öffentlicher monopolistischer Unternehmen auf den vollen Monopolpreis hat seine wesentliche Begründung in der Regressionswirkung von Monopolpreisen. Es wird argumentiert, "daß eine starke fiskalische Ausnutzung öffentlicher Betriebe bei der Eigenart dieser Betriebe in bezug auf die Konsumenten leicht eine sehr unsoziale Wirkung haben kann, nicht unähnlich derjenigen durch Massenverbrauchsbesteuerung" 2). Die Schädigung wird darin gesehen, daß schwächere Einkommensschichten durch diese Art der Besteuerung stärker belastet werden als Bezieher hoher Einkommen, da sie genötigt sind, ihre Mittel in einem größeren Verhältnis für die unmittelbare Bedürfnisbefriedigung auszugeben als jene Einkommenschichten, die durch Sparen der Verbrauchssteuerwirkung entgehen können 3). Orientieren wir uns an dieser Stelle ausschließlich an sozialpolitischen Überlegungen - für die Finanzpolitik ist damit noch nicht das letzte Wort gesprochen - so ist eine an den Kosten orientierte Preisbildung öffentlicher Monopole als optimal zu bezeichnen. Sie vereinigt die beiden Vorteile in sich, daß eine Belastung sozial Schwacher vermieden wird und daß der Betrieb trotzdem ohne Subventionen auskommt. Auch letzteres ist, wie gleich zu zeigen sein wird, sozialpolitisch positiv zu bewerten.

Tarifvergünstigungen gegenüber einzelnen Personengruppen als Ausdruck sozialpolitischer Aktivität öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe haben gegenüber früher eine starke Abwertung erfahren. Das Motiv, den

---

1) Vgl. Öffentlicher Personennahverkehr in mehr als einer Schere. In: Die öffentliche Wirtschaft, 1958, S.23.
2) F. Terhalle, Finanzwissenschaft. Jena 1930, S.90.
3) G. Schmölders, Die Umsatzsteuer. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Band 2, S.571.

minderbemittelten Schichten der Bevölkerung den Bezug der vom öffentlichen Betrieb angebotenen Produkte durch besondere Preiszugeständnisse zu ermöglichen, findet heute vom sozialpolitischen Standpunkt aus keine uneingeschränkte Anerkennung und vielfach auch keine Anwendung mehr. Die Abstufung der Tarife nach dem Einkommen und nach dem Familienstand, um die Schichten mit kleinem Einkommen und die Familien mit großer Kopfzahl in ihren Verbrauchsausgaben zu schonen 1), ist in den bei den Versorgungsbetrieben üblichen "Allgemeinen Tarifpreisen" nicht berücksichtigt und auch nicht erwünscht. Die günstigste sozialpolitische Wirkung wird von allgemein niedrigen Tarifen, nicht von Sozialtarifen im engeren Sinn, erwartet. Bereits bei der Einführung der Tarifordnungen für Versorgungsleistungen hatte der Reichsinnenminister die Kommunalaufsicht ausdrücklich angewiesen, auf die Aufhebung der Sozialtarife hinzuwirken 2). "Förderung von kinderreichen Familien auf Kosten des Werks", so heißt es da, "ist außerordentlich bedenklich, weil damit...Gesichtspunkte, deren Grenzen nicht abzusehen sind, in die Tarifgestaltung eingeführt werden". Es sei auch mit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit nicht zu vereinbaren, daß die Begünstigung kinderreicher Familien zu Lasten des Werkes und nicht, soweit nötig, des Wohlfahrtshaushaltes, erfolge. Tarifvergünstigungen letzterer Art finden wir heute nur noch bei der Bundesbahn, während bei den übrigen öffentlichen Verkehrsunternehmen Tarifermäßigungen im Schüler- und Berufsverkehr sowie für Schwerbeschädigte anzutreffen sind. Bei diesen Ermäßigungstarifen handelt es sich teilweise um Tarife, die nicht einmal ihre variablen Kosten decken. Im ganzen sind auch bei den Verkehrsunternehmungen Bestrebungen im Gange, "die den Sozialcharakter der Ermäßigungstarife zugunsten des Gedankens der Mengenrabattgewährung in den Hintergrund drängen wollen" 3).

Vom Fachstandpunkt der Sozialpolitik aus spricht gegen eine Begünstigung ausgewählter Personengruppen, die für den Betrieb verlustbringend ist, daß diese Art der Sozialpolitik leicht auf Kosten der voll zahlenden Abnehmer geht. Wenn die Sozialtarife nicht die Betriebskosten decken, im ganzen aber Kostendeckung angestrebt wird, so werden die sog.Barfahrpreise umso mehr zu sozialpolitisch unerwünscht hohen Preisen, je mehr Vergünstigungen an Einzelpersonen und Gruppen gewährt werden. Der voll zahlende Fahrgast muß den unter den Selbstkosten der Betriebe liegenden Anteil am Sozialfahrpreis mittragen.Nicht zu unrecht wird eine solche Tarifierung als fehlerhaft bezeichnet 4). Selbst bei der Preisbildung kommunaler Wasserwerke, bei denen sich Unterkostentarife am ehesten noch aus hygienischen Gründen rechtfertigen lassen, wird davon gesprochen, "daß hier seit Jahren eine Umwälzung in den Vorstellungen über die Bemessung der Entgelte

---

1) So A.Tautscher, Die öffentlichen Unternehmen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 109, Tübingen 1953, S.411.

2) Vgl.Erlaß des Reichsministers des Innern vom 9.Sept.1935. Nach "Energie von A-Z, Kleines Lexikon der kommunalen Strom- und Gasversorgung". Herausgegeben von G.Berkenhoff, München 1954, S.144.

3) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Herausgegeben von H. Peters, Dritter Band, Berlin Göttingen Heidelberg 1959, S.717.

4) Vgl. "Der Städtetag", 1955, S.562.

für die Wasserversorgung im Gange ist. Sie führt von einer die Kosten ungenügend berücksichtigenden Gebühr zu einem wirtschaftlich bemessenen Wasserpreis" 1).

Eine sozialpolitische Vorteilgewährung, wie sie der öffentliche Betrieb zu bieten vermag, ist auch vom Standpunkt der individuellen Bedarfsbefriedigung aus angreifbar, weil sie dem Individuum nicht erlaubt, über den empfangenen Einkommensvorteil entsprechend seiner Nutzenskala frei zu verfügen 2). Dem läßt sich freilich entgegenhalten, daß sich verwaltungstechnisch keine gleich billige andere Lösung anbietet, um den von den öffentlichen Unternehmen begünstigten Personenkreisen einen direkten Geldvorteil zu verschaffen. Die Alternative kann deshalb nur lauten, entweder auf eine Begünstigung zu verzichten oder den bisher eingeschlagenen Weg beizubehalten.

Es ist nicht immer leicht festzustellen, ob der öffentliche Betrieb selbst einen sozialpolitisch begründeten Einkommensvorteil verschaffen soll, oder ob er nur Mittel zu diesem Zweck ist. So sind Kur- und Badebetriebe zwar von allgemeiner sozialpolitischer Bedeutung; die finanziellen Leistungen gehen indessen von anderen Leistungsträgern als den Eigentümern der Betriebe aus. Das eigentliche Antriebsmoment zur Führung der Betriebe ist oft mehr wirtschaftlicher als sozialpolitischer Natur. "Es wird indirekt die Steuerkraft der Ortseinwohner und damit die Finanzkraft der Gemeinde selbst durch den Fremdenverkehr gestärkt, und darin liegt ein starker Antrieb für die Regsamkeit der staatlichen und kommunalen Kurverwaltung"3). So gesehen sind die Kur- und Badebetriebe der Gemeinden und Länder, wie gelegentlich auch der städtische Waldbesitz, das Ergebnis erwerbswirtschaftlichen Rechnens in bezug auf die gesamte Einnahmewirtschaft des Eigentümers.

III. Die Arbeitnehmer als Leistungsempfänger

Die zweite Hauptart möglicher sozialpolitischer Wirksamkeit besteht gegenüber solchen Personen, die in einem Arbeitsverhältnis zum Betrieb s tehen. Dabei sind die freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen auf den Gebieten der Gesundheitspflege, der Altersversorgung, des Wohnungsbaues, der Werkverpflegung, der beruflichen Aus- und Fortbildung, der Freizeitgestaltung und der Familienfürsorge schon aus Konkurrenzgründen gegenüber der Privatwirtschaft erforderlich. Ihre grundsätzliche Berechtigung, ja Notwendigkeit im öffentlichen Unternehmen ist damit hinreichend unterstrichen. Es kann nur die Frage sein, ob es sozialpolitisch erwünscht ist, daß der öffentliche Betrieb weiter geht als die Privatwirtschaft. Das wäre jedenfalls aus dem auch in der neueren Diskussion noch angeführten Argument zu entnehmen, daß der Staat in seinen Betrieben vorbildlich für die Privat-

---

1) "Der Städtetag", 1959, S.1o9.
2) Vgl.auch U.Flury, Die Preisdiskriminierung in der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft. Veröffentlichungen der Handelshochschule St.Gallen, Reihe A, Heft 5o, Zürich und St.Gallen 1957, S.84.
3) E.Kretschmer, Die gemeinwirtschaftliche und soziale Bedeutung des deutschen Bäder- und Kurwesens. In: Annalen der Gemeinwirtschaft, 193o,S.86.

irtschaft wirken solle 1). Bei der Beurteilung dieses Problems ist von er einfachen Tatsache auszugehen, daß die öffentliche Unternehmung im Eientum der Allgemeinheit steht. Sozialpolitik im öffentlichen Unternehmen eht demnach auf Rechnung der Allgemeinheit. Daraus ist abzuleiten, daß sie ur vertretbar ist, wenn die Allgemeinheit aus der Förderung des beschränken Kreises der in dem Betrieb Beschäftigten einen Nutzen zieht. Soweit an dabei an die Arbeitsbedingungen im engeren Sinn, Arbeitsschutz und usbildungswesen, denkt, kann das angenommen werden. Soziale Sonderleitungen, die mit einer überdurchschnittlichen materiellen Vorteilsgewähung verbunden sind, lassen sich hingegen nur vertreten, wenn sie auf längere Sicht nicht auf die öffentlichen Unternehmen beschränkt bleiben. Andernfalls führen sie nicht zu sozialem Ausgleich, sondern zu sozialer Ungleichheit. Der öffentliche erwerbswirtschaftliche Betrieb soll in dieser eziehung keine Sonderstellung einnehmen. Für die mehr an der öffentlichen erwaltung orientierten Unternehmen, sollte als Maßstab gelten, was allemein in der öffentlichen Wirtschaft an sozialen Leistungen geboten wird. n diesem Sinn hat die Kommunalaufsicht schon vor der Verkündung der energiewirtschaftlichen Tarifordnungen die Einräumung von Vorzugstarifen für ie Werksangehörigen untersagt, weil sie energiewirtschaftlich unerwünscht ind und gegen die Angleichungsgrundsätze im öffentlichen Dienst verstoen 2). Mehr an der Privatwirtschaft orientierte öffentliche Unternehmen ollten unter dem Aspekt der sozialen Gleichheit Sondervorteile nur soeit gewähren, als deren Einräumung auch privaten Unternehmen zugemutet erden kann. In einzelnen Fällen, in denen die sozialen Leistungen staatlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe über ein angemessenes Maß hinausingen, hat der Bundesrechnungshof korrigierend eingegriffen. In mehreren rüfungsberichten dieser Behörde finden sich Beanstandungen, daß von den erwaltungen öffentlicher Unternehmen teilweise zu hohe Mietzuschüsse ezahlt bzw. zu niedrige Mieten für Werkswohnungen verlangt würden 3) und aß unangemessene Gratifikationen und laufende Vergütungen an Angestellte nd Arbeiter bezahlt wurden 4).

ls eine der hervorstechendsten sozialen Vergünstigungen gegenüber den erksangehörigen kann gelten, daß öffentliche Betriebe sowohl für ältere enschen als auch in besonderen Situationen ein höheres Maß an sozialer

---

) Vgl.Deutscher Bundestag, 3.Wahlperiode, Drucksache 145. Antrag der Abgeordneten Dr.Deist und Genossen betr. Errichtung einer "Stiftung Deutsches Volkswagenwerk".

) Vgl.Erlaß des Reichsministers des Innern vom 28.Juli 1937, abgedruckt bei Eiser-Riederer, Energiewirtschaftsrecht (Kommentar). München und Berlin 1958, Abschnitt III D Ziffer 187.

) Vgl.Bericht des Bundesrechnungshofes über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Deutscher Bundestag, 3.Wahlperiode, Drucksache 2751.

) Ders., Deutscher Bundestag, 2.Wahlperiode, Drucksache 1892 sowie 3. Wahlperiode, Drucksache 84.

Sicherheit bieten als private Unternehmen. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung können sie in Zeiten konjunktureller Rückschläge und im Fall struktureller Krisen weniger schnell zu einem Personalabbau schreiten als private Unternehmen. Insbesondere die Rücksichtnahme auf eine regional ungünstige Arbeitsmarktlage hat die öffentliche Hand in den vergangenen Jahren mehrfach bewogen, unrentable Unternehmen nur im Zusammenspiel mit wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Ausgleichsmaßnahmen stillzulegen. Dabei handelt es sich aber um sporadische Erscheinungen, die zwar gut in das Bild der nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen geführten öffentlichen Unternehmung passen, jedoch keine allgemeine sozialpolitische Bedeutung besitzen. In diesem Sinn ist wohl überhaupt die Möglichkeit öffentlicher Unternehmen zur Sozialpolitik gegenüber den Arbeitnehmern zu charakterisieren. Von erstrangigem sozialpolitischem Interesse ist im Grunde genommen heute im Zeichen der Vollbeschäftigung nur die Preisbildung der öffentlichen Unternehmen der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft.

B. KONJUNKTURPOLITIK ALS ZIEL

I. Die quantitative Bedeutung der Investitionen und der Preisbildung der öffentlichen Unternehmen

Die Forderung, die öffentlichen Unternehmen in den Dienst der Konjunkturpolitik zu stellen, ist bereits in den dreißiger Jahren erhoben worden. Doch sind die Hemmnisse bei der Erfüllung konjunkturpolitischer Aufgaben durch öffentliche erwerbswirtschaftliche Betriebe größer als bei anderen gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen. Zieht man aber die in Frage stehenden Größenordnungen in Betracht, so wird das Bemühen von Literatur und Praxis verständlich, die öffentlichen Unternehmen als Mittel der Konjunktursteuerung wenigstens ins Auge zu fassen. Die öffentlichen Betriebe haben sowohl investitionspolitisch als auch preispolitisch ein nicht zu unterschätzendes Gewicht in der Volkswirtschaft.

Die Bruttoinvestitionen der wichtigsten industriellen Bundesunternehmen erreichten 1957 1,16 Mrd.DM und 1958 1,33 Mrd.DM. Erfaßt sind dabei die drei Konzerne AG für Berg- und Hüttenbetriebe, Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks-AG und Vereinigte Industrieunternehmungen AG, ferner die Saarbergwerke AG, die Howaldswerke Kiel und Hamburg und das Volkswagenwerk. Von der Währungsreform bis 1958 haben diese Unternehmen zusammen 7,41 Mrd.DM investiert 2). Das Investitionsvolumen der Deutschen Bundesbahn betrug von 1957 bis 1959 jährlich rd. 2,2 Mrd.DM 3), das der Bundespost rd. 1 Mrd.DM mit steigender Tendenz 4). Die Neuinvestierungen von 594 kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben erreichten 1955 2,1 Mrd DM 5). Darin sind allerdings auch die von anderen Unternehmen übernommen

---

1) Vgl. den Fall des Bergwerks Obernkirchen-Barsinghausen (Bundestagsdrucksache 512 und 609, 2.Wahlperiode) und der Kurhessischen Kupferschiefer Bergbau GmbH in Sontra (Bundestagsdrucksache 425 u.1212, 2.Wahlperiode).
2) Vgl.Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1960, Anhang zum Fünften Teil, S.329.
3) Ebenda, S.267.
4) Ebenda, S.268.
5) Vgl."Wirtschaft und Statistik", 10.Jg.N.F., 1958, S.455.

nlagen enthalten. Rechnet man die Investitionen der sonstigen öffentlichen erwerbswirtschaftlichen Betriebe, insbesondere die der Länder, hinzu, die sich im einzelnen wegen der Schachtelverhältnisse schwer ermitteln lassen, so wird ein jährlicher Gesamtbetrag an Bruttoinvestitionen in Höhe von 7,5 Mrd.DM nicht zu hoch gegriffen sein. Im Vergleich dazu betrugen die Anlageinvestitionen der deutschen Wirtschaft im Jahre 1958 39,9 Mrd.DM 1).

Die Bedeutung der Preisbildung der öffentlichen Unternehmen wurde zum Teil schon unter sozialpolitischem Aspekt durch Zahlen belegt (vgl.oben S.11 f). Es hat sich ergeben, daß die öffentliche Versorgung (im Sinne der Versorgung Dritter) insbesondere mit Strom und Wasser, in einem geringeren Maße auch mit Gas, durch öffentliche Unternehmen in Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand kontrolliert wird. In der für die "öffentliche Versorgung" benötigten Energiemenge ist definitionsgemäß die Eigenversorgung mit Energie nicht enthalten. Diese spielt aber bei der Industrie eine nicht unerhebliche Rolle. Deswegen sind die Produktionsanteile der öffentlichen Unternehmen, gemessen an der gesamten inländischen Energieerzeugung, wesentlich niedriger. An der inländischen Stromerzeugung sind die öffentlichen Unternehmen mit 6o v.H. beteiligt 2). In der Gaswirtschaft liegt der Produktionsanteil der Unternehmen mit wesentlicher öffentlicher Beteiligung an der Gesamtproduktion erheblich niedriger. Die Ortsgaswerke allein hatten 1958 einen Produktionsanteil von 12,1 v.H. 3). Daneben befinden sich aber auch Hüttenbetriebe im öffentlichen Besitz (z.B. die Reichswerke Salzgitter), die als Kuppelprodukt Gas erzeugen. Geht man von der Annahme aus, daß rd. 5o v.H. der öffentlichen Gasversorgung auf öffentliche Unternehmen entfallen 4), so errechnet sich deren Anteil an der Gesamtproduktion mit rd. 25 v.H. Die Schätzung des Deutschen Industrie-Instituts liegt mit 33 v.H. etwas höher 5). In der Wasserwirtschaft wird der industrielle Wasserverbrauch nur zu 11,7 v.H. durch Fremdbezug gedeckt 6). Zieht man andererseits den wesentlich höheren Anteil der öffentlichen Unternehmen an der öffentlichen Versorgung in Betracht, so ergibt sich die Schlußfolgerung, daß ein sehr großer Teil des industriellen Energie- und Wasserbedarfs durch Eigenerzeugung gedeckt wird. Für die Preispolitik folgt daraus, daß durch Preisänderungen im Versorgungssektor die privaten Großverbraucher relativ wenig getroffen werden, hingegen umso mehr die industriellen Kleinverbraucher sowie die Haushalte.

---

1) Vgl.Stat.Jahrbuch der BRD, Jg.196o, S.55o.
2) Vgl."75 Jahre öffentliche Elektrizitätsversorgung", a.a.O.,S.6.
3) Errechnet aus den Angaben des Stat.Jahrbuchs 196o, S.243.
4) Vgl. oben S.11 Fußnote 3.
5) Vgl. Schnelldienst Nr.61 vom 3.August 1956, Das Gewicht der öffentlichen Hand in der Wirtschaft.
6) Errechnet aus den Angaben des Stat.Jahrbuchs 196o, S.244.

Neben der maßgeblichen Betätigung in der Versorgungs- und Verkehrswirtschaft verfügt die öffentliche Hand hauptsächlich in der Grundstoffindustrie, weniger in der weiterverarbeitenden Industrie, über wesentliche Beteiligungen. Nach einer im Jahre 1957 vom Bund der Steuerzahler 1) veröffentlichten Aufstellung sind Bund, Länder, Gemeinden und sonstige öffentliche Körperschaften beteiligt an der

Steinkohleförderung	mit	2o	v.H.
Koksproduktion	mit	15,3	v.H.
Eisenerzförderung	mit	55	v.H.
Braun- und Pechkohleproduktion	mit	75	v.H.
Bleiproduktion	mit	45	v.H.
Zinkproduktion	mit	42,6	v.H.
Roheisenerzeugung	mit	12	v.H.
Rohstahlerzeugung	mit	1o	v.H.
Aluminiumerzeugung	mit	7o	v.H.
Rohölgewinnung	mit	25,4	v.H.
Personenkraftwagenproduktion	mit	4o,6	v.H.

Einige der genannten Zahlen bedürfen der Korrektur. Die Blei- und Zinkproduktion entfiel zum großen Teil auf die Preußische Bergwerks- und Hütten-AG, die im Frühjahr 1959 zu fast 8o v.H. privatisiert wurde. Der Einfluß öffentlicher Unternehmen in diesen Produktionszweigen ist heute nur noch gering. Die Kapitalanteile an der Volkswagenwerk AG liegen nach der Teilprivatisierung im Frühjahr 1961 nur noch zu 4o v.H. bei der öffentlichen Hand. Andererseits erscheinen die Produktionsanteile der öffentlichen Hand an der Steinkohlenförderung und an der Koksproduktion unterschätzt. In beiden Wirtschaftszweigen hatten im Jahre 1957 allein schon die Bundesunternehmen einen Produktionsanteil von 25,7 v.H. bzw. 16,7 v.H. 2). Zu ergänzen wäre die Statistik insofern, als öffentliche Unternehmen auch am Schiffsbau mit 16,6 v.H. 3) und an der Deckung des Kalkstickstoffbedarfs mit 69,8 v.H. beteiligt sind 4).

Die Zahlen veranschaulichen in der hier gebotenen Kürze, daß es sich lohnt die Preispolitik der öffentlichen Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik wie auch als Mittel der Wettbewerbspolitik zur Diskussion zu stellen. In einigen Produktionssparten, wie in der Energiewirtschaft, wird das Preisniveau fast ausschließlich durch öffentliche Unternehmen bestimmt, in anderen, wie aus der obigen Tabelle hervorgeht, auf Grund des Marktanteils mindestens mitbestimmt.

II. Die Ausgangslage für einen konjunkturpolitischen Einsatz öffentlicher Unternehmen

Eines der allgemeinen Ziele der Wirtschaftspolitik in Deutschland wie in den meisten westlichen Ländern besteht darin, ein stetiges Wachstum der

---

1) Vgl. Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, Heft 1o: Die Bundeskonzerne, a.a.O., S.14.
2) Vgl. Allgemeine Vorbemerkungen, a.a.O., S.329.
3) Ebenda, S.329.
4) Vgl. "Der Bund als Unternehmer", Herausg. Bundesministerium für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes, Bad Godesberg 1959, S.146.

Volkswirtschaft zu erhalten bzw. herbeizuführen. Im Rahmen dieser Zielsetzung ist das konjunkturpolitische Augenmerk darauf gerichtet, Überhitzungs- und Rezessionserscheinungen frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen. Damit ist auch die eventuelle konjunkturpolitische Aufgabe der öffentlichen Unternehmen umrissen, nämlich auf den Wachstumspfad der Wirtschaft ausgleichend einzuwirken. Nach der Art und Weise, wie die Leitung eines öffentlichen Unternehmens versuchen kann, der volkswirtschaftlichen Aufgabenstellung gerecht zu werden, wollen wir zwei theoretisch mögliche Verhaltensweisen unterscheiden. Wir unterstellen dabei, daß es sich um Monopolunternehmen handle.

(a) Die Geschäftsleitung eines Unternehmens betrachtet die Aufgabe des konjunkturellen Ausgleichs als primär und die Erfüllung des betriebswirtschaftlichen Widmungszwecks, d.h. die Deckung eines bestimmten Bedarfs, als sekundär. Sie unterläßt in der Hochkonjunktur die Durchführung von Investitionen, obwohl dadurch die Nachfrage zu unveränderten Preisen nicht voll befriedigt werden kann. Die Investitionen sollen in der Depression nachgeholt werden. Gerechtfertigt wird dieses Verhalten,das partielle Marktstörungen herbeiführt, mit dem übergeordneten Interesse des konjunkturellen Ausgleichs und mit dem Argument, daß der volkswirtschaftliche Gewinn aus der Verlegung der Investitionen größer sei als der volkswirtschaftliche Verlust, der durch die aufgetretene Marktenge entstanden ist.

(b) Die Geschäftsleitung eines Unternehmens betrachtet die Erfüllung des betriebswirtschaftlichen Widmungszwecks als primär und die Aufgabe des konjunkturellen Ausgleichs als sekundär. Sie unterläßt die Durchführung von Investitionen in der Hochkonjunktur nur in dem Maße, als dadurch die Befriedigung der Nachfrage zu unveränderten Preisen nicht beeinträchtigt wird. Gerechtfertigt wird das Verhalten mit dem Primat des betriebswirtschaftlichen Widmungszweckes und mit dem Hinweis, daß dadurch ein partielles Ungleichgewicht vermieden wird.

Es geht hier nicht um die Tatsachenfeststellung, welches Verhalten in der Praxis der öffentlichen Unternehmen häufiger anzutreffen ist. Vereinzelt haben öffentliche Unternehmen tatsächlich aus konjunkturpolitischen Gründen entgegen der Nachfrageentwicklung mit ihren Investitionen in der Hochkonjunktur Zurückhaltung geübt; aber um ein vielfaches häufiger ist der Fall, daß sich öffentliche erwerbswirtschaftliche Betriebe im Konjunkturablauf nicht anders verhalten haben als private Unternehmen, d.h.daß sie allein von betriebswirtschaftlichen Kosten- und Ertragsüberlegungen ausgegangen sind. Vielmehr kommt es darauf an, eine brauchbare Ausgangslage für die konjunkturpolitische Aufgabenstellung öffentlicher Unternehmen zu finden, die volkswirtschaftlich zum bestmöglichen Ergebnis führt.

Bei einem Vergleich der beiden angeführten Verhaltensweisen ist vermutlich mit Einstellung (a) der größere konjunkturpolitische Effekt zu erzielen. Dem steht der Nachteil gegenüber, daß ein Teilmarkt nicht mehr ausreichend versorgt werden kann. Diese Nebenwirkung tritt im Fall (b) nicht auf. Welche der beiden Verhaltensweisen soll nun im Folgenden als wirtschaftlich vorteilhafter unterstellt werden?

Anhand der bisher angeführten Gesichtspunkte läßt sich die Frage nicht definitiv beantworten. Berücksichtigt man indessen, daß es mehrere alternative Mittel der Konjunkturpolitik gibt, von denen der öffentliche er-

werbswirtschaftliche Betrieb nur eines darstellt, während die Aufgabe der Marktversorgung ausschließlich vom Betrieb vorgenommen werden kann, so scheint es realistischer, von der Hypothese (b) auszugehen, also daß die öffentliche Unternehmung ihre primäre Aufgabe in der Erhaltung der betrieblichen Leistungsbereitschaft sehen sollte und konjunkturpolitische Aufgaben nur in dem Maße erfüllen sollte, als dadurch die Befriedigung der Nachfrage nicht behindert wird. Der Spielraum einer konjunkturpolitischen Aufgabenstellung öffentlicher Unternehmen ist damit zweifellos eingeengt; aber er ist wiederum nicht so klein, daß der Betrieb als Mittel der Konjunkturpolitik nicht mehr in Frage käme. Das zu zeigen ist das Ziel der folgenden Seiten. Im einzelnen wird untersucht, wie weit die Durchführung von Investitionen, die betriebliche Preispolitik und die betriebliche Beschäftigungspolitik mit den jeweils dazugehörigen finanziellen Vorgängen in den Dienst der Konjunkturlenkung gestellt werden kann.

III. Die Investitionspolitik

Die größte potentielle Bedeutung als Mittel der Konjunkturpolitik öffentlicher Unternehmen besitzen die Investitionen. Eine Veränderung der Nettoinvestitionen wirkt sich unmittelbar, und zwar in multiplikativer Weise, auf die Größe des Volkseinkommens aus. Es wird von den erwerbswirtschaftlichen Betrieben eine Vergabe der Investitionsaufträge in der Weise verlangt, daß sie den aus dem privaten Wirtschaftsbereich herrührenden Spannungen entgegenwirken oder diese zumindest nicht verschärfen 1). In diesem Sinn forderte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft im Oktober 1955 auch von den öffentlichen Unternehmen die Einschränkung der Investitionen als Beitrag der Konjunkturdämpfung 2). Es soll unsere Aufgabe sein, die Erfolgschancen einer solchen Maßnahme, von der beabsichtigten Wirkung aus gesehen, näher zu klären. Wir unterscheiden dabei zwischen einer partiellen und einer globalen konjunkturpolitischen Wirkung der Auftragsvergabe.

Unter einer partiellen Wirkung verstehen wir die Einflußnahme auf den Beschäftigungsgrad der Industrien, die die Investitionen des öffentlichen erwerbswirtschaftlichen Betriebes durchführen, also etwa beim Gleisbau auf die Bauindustrie oder bei der Erneuerung des Wagenparks auf die Fahrzeugindustrie. Wie weit in dieser Beziehung ein Erfolg möglich ist, soll in Punkt 1. untersucht werden.

Unter einer globalen Wirkung verstehen wir die Einflußnahme auf die gesamte Konjunktur via Auftragsvergabe. Unter welchen Bedingungen hier ein Erfolg eintritt, soll in Punkt 2. untersucht werden.

---

1) Vgl.B.Ohlin, The Problem of Employment Stabilization. New York 1949, S.38, S.77.

2) Vgl.Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 11.Oktober 1955 (Thema: Welche Maßnahmen entsprechen der gegenwärtigen konjunkturellen Situation?). Gutachtensammlung 4.Band herausgegeben vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen 1957, S.31.

1. Die partielle Wirkung

Sollen die öffentlichen Investitionsaufträge ausgleichend auf den Beschäftigungsgrad der abhängigen Investitionsgüterindustrien einwirken und zu einem stabilen wirtschaftlichen Wachstum verhelfen, so setzt dies eine antizyklische Investitionspolitik voraus. Die Aufträge öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe müssen bei nachlassendem privatem und sonstigem öffentlichem Investitionsvolumen und einer dadurch drohenden rückläufigen Konjunktur steigen und umgekehrt bei steigender privater und öffentlicher Investitionstätigkeit bei gleichzeitig wachsender Gefahr einer Konjunkturüberhitzung in den betreffenden Industrien zurückgehen.

Eine Investitionspolitik öffentlicher Unternehmen, die sich darauf beschränkt, die Konjunkturschwankungen der abhängigen Industrien nicht zu verschärfen, impliziert eine gleichbleibende Auftragsvergabe über längere Zeiträume hinweg. Dadurch wird zwar kein Anstoß zu einem neuen Aufschwung gegeben bzw. keine Konjunkturüberhitzung verhindert, sondern der Effekt besteht in einer Dämpfung der Konjunkturausschläge in den abhängigen Industrien. Von der konjunkturpolitischen Wirkung aus gesehen ist also eine überkonjunkturell angelegte Investitionspolitik öffentlicher Unternehmen weniger wirksam als eine antizyklische. Letztere hat grundsätzlich den Vorzug. Davon gibt es nur eine Ausnahme: ist die öffentliche Unternehmung gegenüber privaten Unternehmen einziger oder wichtigster Nachfrager, so kann eine diskontinuierliche Auftragsvergabe nicht in Frage kommen 1). Diesen speziellen Fall wollen wir zur Vereinfachung aus der weiteren Untersuchung ausschließen.

Weit wichtiger für die Abschätzung der konjunkturpolitischen Möglichkeiten öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe ist die Unterscheidung von öffentlichen Wettbewerbsunternehmen und von Monopolunternehmen.

Beginnen wir mit den Wettbewerbsunternehmen und setzen wir voraus, daß das konjunkturpolitische Ziel ihrer Bemühungen eine gleichmäßige Entwicklung der abhängigen Investitionsgüterindustrien sei, so muß gesagt werden, daß dieses Ziel nicht ohne weiteres erreichbar ist. Die Mitbewerber können eine unerwünschte Reaktion zeigen, durch die die Bestrebungen des öffentlichen Betriebes kompensiert werden. Unter der Annahme, daß Erweiterungsinvestitionen vorgenommen werden sollen, könnte eine verstärkte Investitionstätigkeit des öffentlichen Unternehmens während der Konjunkturabschwächung zu einer Schwächung der Investitionsneigung der Mitbewerber führen, so daß im Endeffekt eine Steigerung der Nachfrage nach Investitionsgütern in den abhängigen Industrien nicht erreicht würde. Mindestens aber muß befürchtet werden, daß eine überdurchschnittliche Investitionstätigkeit des öffentlichen Unternehmens im Vergleich zur Privatindustrie zu einer unerwünschten Expansion der öffentlichen Wirtschaft führen würde.

---

1) Vgl.a.G.Salzwedel, Konjunkturpolitik mit Hilfe des öffentlichen Sachbedarfs. Nürnberger Diss., Würzburg 1934, S.79.

Noch unsicherer im konjunkturpolitischen Erfolg wäre ein Verzicht öffentlicher Konkurrenzbetriebe auf Kapazitätsausweitung in der Hochkonjunktur. Die Nichtanpassung der Produktionsanlagen an die gestiegene Nachfrage würde wahrscheinlich dazu führen, daß die Ertragsaussichten der Mitbewerber steigen, so daß diese zu entsprechend höheren Investitionen veranlaßt würden. Die Nebenwirkung wäre in diesem Fall eine Schrumpfung des Bereichs der öffentlichen Wirtschaft. Es bestehen daher sowohl vom konjunkturpolitischen als auch vom ordnungspolitischen Gesichtspunkt aus Bedenken dagegen, bei öffentlichen Wettbewerbsunternehmen Erweiterungsinvestitionen lenkungspolitisch einzusetzen bzw. auszusetzen.

Die Erweiterungsinvestitionen machen indessen nur einen Teil der Gesamtinvestitionen aus. Relativ größere Bedeutung besitzen die Rationalisierungsinvestitionen, d.h. der Ersatz von unrentabel gewordenen Maschinen und Anlagen durch neue, billiger arbeitende Aggregate. Neben den Rationalisierungsinvestitionen wären die reinen Ersatzinvestitionen zu nennen, d.h. der Austausch von technisch unbrauchbar gewordenen Anlagen durch gleichartige neue Anlagen. Im Zuge der technischen Fortentwicklung spielen diese jedoch eine vergleichsweise geringe Rolle. Die meisten Ersatzinvestitionen sind zugleich mit einem Rationalisierungseffekt verbunden. Wir wollen deshalb die Ersatzinvestitionen in die Rationalisierungsinvestitionen mit einbeziehen.

Wenn der Austauschvorgang von alten durch neue, wirtschaftlich vorteilhaftere Anlagen aus konjunkturpolitischen Gründen von der Hochkonjunktur in die Depression verlegt wird, so gelten die gegen einen lenkungspolitischen Einsatz von Erweiterungsinvestitionen vorgebrachten Argumente nur unter der Voraussetzung, daß die Unterlassung von Rationalisierungsinvestitionen in der Hochkonjunktur und deren Verlagerung in die Depression zu einer Kapazitätsänderung führt. In der Hochkonjunktur darf durch die Unterlassung der Investitionen keine Kapazitätsschrumpfung eintreten. Das wäre praktisch der Fall, wenn die installierten Aggregate aus technischen Gründen nicht mehr verwendbar wären. In Wirklichkeit ist es jedoch in gewissen Grenzen meist möglich, alte Anlagen länger als vorgesehen im Produktionsprozeß zu belassen. In der Depression darf durch die Durchführung von Rationalisierungsinvestitionen keine Kapazitätserweiterung eintreten, wenn die Gefahr einer Hemmung der Investitionsneigung der privaten Konkurrenz vermieden werden soll. Diese Bedingung ist nicht immer voll erfüllt, weil Rationalisierungsinvestitionen häufig mit einer gewissen Kapazitätsausweitung verbunden sind. Ob deswegen eine Einschränkung der privaten Investitionsgüternachfrage befürchtet werden muß, hängt insbesondere vom Ausmaß der Kapazitätsausweitung im Verhältnis zum Marktvolumen und von der Transparenz des Marktes ab. Allgemein läßt sich nur sagen, daß eine Rationalisierungsinvestition umso unbedenklicher antizyklisch vorgenommen werden kann, je weniger sie mit einer Kapazitätsausweitung verbunden ist.

Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen können wir zusammenfassend als kapazitätswirksame Investitionen bezeichnen. Diese Investitionen haben die Eigenschaft, daß durch sie das Produktionsvolumen und damit unter Wettbewerbsbedingungen die relative Stärke gegenüber der Konkurrenz bestimmt ist. Den kapazitätswirksamen Investitionen stehen in jedem Unternehmen Investitionen gegenüber, deren Durchführung für die Kon-

urrenz uninteressant ist, weil die betriebliche Kapazität nicht beeinflußt wird. Hierzu zählen gewisse Bauinvestitionen, wie die Errichtung von Verwaltungsbauten, Erneuerung der Werksgebäude, Ausbau der werksinternen Verbindungswege usw. Derartige Investitionen bezeichnen wir als nicht-kapazitätswirksame Investitionen. Diese können auch unter Wettbewerbsbedingungen ohne Bedenken in ein Konjunkturbudget aufgenommen werden.

Die öffentlichen monopolistischen Unternehmen sind bei der Vergabe ihrer Investitionsaufträge wesentlich unabhängiger als Konkurrenzunternehmen. Wettbewerbsgesichtspunkte spielen bei ihnen nur eine untergeordnete Rolle. Rationalisierungsinvestitionen können deshalb, selbst wenn sie mit einer Kapazitätsausweitung verbunden sind, relativ unbedenklich in der depressiven Phase des Konjunkturzyklus vorgenommen werden. Ähnliches gilt auch für reine Erweiterungsinvestitionen. Soweit dabei an eine Nachverlegung gedacht ist, können allerdings Schwierigkeiten entstehen. Kann nämlich mit der gegebenen Kapazität in der Hochkonjunktur die Nachfrage nicht mehr voll gedeckt werden, so wird diese möglicherweise auf Substitutionsgüter ausweichen; denn "in Wirklichkeit sind die Voraussetzungen einer unbeschränkten Monopolpreisbildung niemals gegeben. Jede Ware kann in einem gewissen Umfang durch eine andere ersetzt werden" 1). Auf anderen Märkten, auf denen der Abstand zwischen den einzelnen Produkten sehr groß ist, müssen Rationierungen, Verlängerung der Lieferfrist oder Preiserhöhungen durchgeführt werden. Eine solche Lage ist weder konjunkturpolitisch noch allgemein wirtschaftspolitisch sinnvoll. Konjunkturpolitik auf Kosten der eigentlichen betriebswirtschaftlichen Aufgabe, den Markt ausreichend zu versorgen, kann nicht in Frage kommen. Eine derartige Situation entsteht jedoch nicht, wenn die in der Hochkonjunktur notwendigen Kapazitäten bereits in der depressiven Phase geschaffen werden, d.h. wenn die Investitionen vorverlegt werden. Bezüglich der nicht-kapazitätswirksamen Investitionen ergibt sich bei Monopolen im Vergleich zu Wettbewerbsbetrieben kein Unterschied.

Lassen wir das bisherige Ergebnis zusammen, so zeigt sich, daß bei Wettbewerbsbetrieben hauptsächlich die Steuerung der Rationalisierungsinvestitionen und der nicht-kapazitätswirksamen Investitionen partiell zu einem konjunkturpolitischen Erfolg führt, während es bei Monopolen grundsätzlich alle Investitionen sind. Einzuschränken ist nur, daß aus Gründen der Deckung der Nachfrage eine Vorverlegung von Erweiterungsinvestitionen mehr in Betracht zu ziehen ist als eine Nachverlegung.

Es ist nun aber zu fragen, ob mit dem partiellen Erfolg auch gesamtwirtschaftlich eine Konjunkturanregung oder -dämpfung erreicht wird oder ob nicht kompensatorische Wirkungen auftreten.

Die globale Wirkung

Die Antwort auf die Frage, ob die Investitionslenkung, die in einer Branche zur konjunkturellen Anregung oder Beruhigung führt, auch gesamtwirtschaftlich erfolgversprechend ist oder ob sie nicht in anderen Branchen zu genau den umgekehrten Vorgängen führt, kann durch eine Analyse der monetären Vorgänge gegeben werden, die mit der investitionspolitischen Entscheidung verbunden sind.

---

1) L.Miksch, Wettbewerb als Aufgabe, Stuttgart und Berlin 1937, S.66.

Wir betrachten zuerst den Fall einer Investitionsausweitung in der Depression. Die öffentliche Unternehmung kann die Investitionen durchführen mittels Kreditaufnahme oder durch Eigenmittel, von denen wir realistischerweise annehmen müssen, daß sie die Form von Bankguthaben oder Wertpapieren haben. In beiden Fällen, sowohl bei der Kreditfinanzierung als auch bei der Eigenfinanzierung, wird über Geld verfügt, das anderen Nachfragern nicht mehr bereitgestellt werden kann oder entzogen werden muß. Bei konjunkturellem Rückgang wird jedoch die Zentralnotenbank darauf bedacht sein, durch Diskont-, Mindestreserve- und Offenmarktpolitik den Kreditspielraum der Banken zu vergrößern, so daß diese das Kreditbedürfnis aller Investoren befriedigen können. Das eigentliche konjunkturelle Problem besteht in der Depression nicht in einem Mangel an Finanzierungsmitteln, sondern darin, ob die privaten Kreditnachfrager durch die Zentralnotenbank zum Investieren veranlaßt werden können. Gerade darin bestehen starke Zweifel. A.Paulsen 1) beschreibt die Lage wie folgt: "Die Depression... ist gekennzeichnet durch ungenügende Elastizität der Kreditnachfrage, d.h. das Kreditangebot ist reichlich, aber es fehlt an der Bereitwilligkeit, den Kredit aufzunehmen und zur Finanzierung zusätzlicher Nachfrage nach Investitionsgütern zu verwenden. Die Kreditnachfrage kann nicht allein durch entsprechende Zinssenkung belebt werden. Denn die Investierungen werden bestimmt durch den Vergleich zwischen Zins und Grenzertrag des Kapitals, und eine Zinssenkung bleibt wirkungslos, sofern der Grenzertrag des Kapitals noch tiefer fällt". Aus der Tatsache, daß die Mittel der Notenbank zur Konjunkturanregung unwirksam sein können, ergibt sich überhaupt erst die Notwendigkeit und die Begründung für eine auf globale Wirkung abzielende betriebliche Konjunkturpolitik.

Günstiger als in expansiver Richtung werden die Möglichkeiten der Zentralnotenbank in kontraktiver Richtung beurteilt. Wenn zur Beschränkung der Kreditexpansion und damit der Investitionen die Diskonterhöhung nicht ausreicht, so bleibt doch die Gewißheit, "daß die Zentralbank ihren Willen auf jeden Fall durchsetzen kann, nämlich durch Erhöhung der Anforderungen an das zum Rediskont zugelassene Wechselmaterial oder (und) durch eine Kredit-Rationierung bzw.Kontingentierung, d.h.durch Kontingentierung des den einzelnen Kreditbanken bei der Zentralbank zur Verfügung stehenden Refinanzierungskredits (qualitative Kreditkontrolle)" 2). Aus dieser Sicht wird bereits deutlich, daß die öffentlichen Investitionen als Mittel der Konjunkturabschwächung weniger bedeutsam sind denn als Mittel der Konjunkturanregung, ja es ist überhaupt zu fragen, worin der Sinn der Forderung nach zurückhaltender Investitionspolitik öffentlicher Unternehmen in der Hochkonjunktur besteht, wenn man eine funktionierende Notenbankpolitik unterstellt.

Wenn festgestellt wird, daß eine Kreditexpansion nicht gegen den Willen der Notenbank möglich ist, so soll damit nicht zum Ausdruck gebracht werden, daß die Notenbank den Konjunkturzyklus in der Phase des Aufschwungs

---

1) A.Paulsen, Neue Wirtschaftslehre. Berlin und Frankfurt am Main, 1950, S.197.

2) E.Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie. III.Teil, 5.verbesserte Auflage, Tübingen 1959, S.101.

nd in der Hochkonjunktur in der Weise beherrscht, daß sie die permanente ochkonjunktur bei stabilen Preisen erhalten könnte. Wäre das der Fall, o wäre jede andere Art von Konjunkturpolitik überflüssig. In Wirklichkeit schwankt aber die Notenbankpolitik ständig zwischen der Notwendigkeit, einerseits aus währungs- und preispolitischen Gründen das Preisniveau zu stabilisieren, andererseits zur Erhaltung der Konjunktur das reditangebot genügend elastisch zu halten. "Aus Furcht, daß eine Kreditestriktion depressiv auf die Wirtschaft wirken kann, wird die Zentralank zögern, ihre volle Macht auszuüben" 1). Aus diesem Grunde ist es notendig, mit dem notenbankpolitischen Instrumentarium vorsichtig zu opeieren und andere unterstützende Maßnahmen zu ergreifen. Betrachten wir un, welche Rolle die öffentlichen Unternehmen dabei spielen können.

ir gehen zuerst davon aus, daß der öffentliche Betrieb ursprünglich gelant habe, seine Investitionen durch Kredite zu finanzieren, daß er aber us konjunkturellen Gründen von der Durchführung der Investitionen abieht. Hätte sich die Bank die Mittel nur durch Rediskontierung der vom etrieb eingereichten Wechsel verschaffen können, so würde der Entschluß er öffentlichen Unternehmung konjunkturell günstig wirken. Es ist kein rund ersichtlich, weshalb die privaten Unternehmer mehr investieren sollen, weil die öffentliche Unternehmung nicht investiert, zumal wir nur ie Investitionen von öffentlichen Monopolen und die Rationalisierungsnvestitionen und die nicht-kapazitätswirksamen Investitionen von Wettewerbsbetrieben betrachten.

aben die Banken noch liquide Mittel zur Verfügung, so wirkt sich der Investitionsverzicht des öffentlichen Unternehmens dahin aus, daß die Banken eiter liquide bleiben. Nun kommt es auf das Verhalten der Banken an. Sie önnen danach trachten, die Mittel anderweitig auszuleihen; dann ist die nthaltsamkeit des öffentlichen Unternehmens ohne gesamtwirtschaftlichen ffekt. Sie können aber auch dazu übergehen, höhere Reserven zu halten, eil sonst ein stärkeres Einschreiten der Notenbank zu befürchten wäre, on der die Banken wissen, daß sie ihren Willen auf jeden Fall durchsetzen kann. E.Schneider führt z.B. die Wirksamkeit der Diskonterhöhung gerade auf dieses psychologische Moment zurück 2). Aber es handelt sich dabei um keine absolut zuverlässige Schranke 3), so daß das gesamtwirtschaftliche Ergebnis einer investiven Zurückhaltung öffentlicher Unternehmen nicht mit Sicherheit positiv ist. Der Verzicht öffentlicher Betriebe auf Kreditfinanzierung kann eine entschlossene Notenbankpolitik nicht ersetzen, sondern das Ergebnis ist tendenziell umso günstiger, je ehr die Banken ein weiteres Einschreiten der Notenbank befürchten müssen.

etrachten wir nunmehr den Fall, daß die öffentliche Unternehmung darauf erzichtet, geplante Investitionen mittels Bankguthaben oder durch Liquiisierung von Wertpapieren durchzuführen, wobei wir der Einfachheit halber annehmen, daß der Käufer der Wertpapiere ein Bankguthaben herangezogen hätte. Der Effekt besteht darin, daß die Bank durch das Verhalten des ffentlichen Unternehmens über die Mittel weiter verfügen kann. Ob das

---

.) G.N.Halm, Geld, Außenhandel und Beschäftigung. 3.Auflage, München 1957, S.97.
!) Vgl.Einführung in die Wirtschaftstheorie, III.Teil, S.lol.
,) Vgl.Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder, 1955, S.19, auszugsweise zitiert bei E.Schneider, a.a.O., S.loo Fußnote 1).

die Bank im ganzen zu vermehrten Ausleihungen veranlassen wird oder ob sie die Refinanzierung einschränkt oder die Reservesätze erhöht, hängt wiederum davon ab, ob von der Notenbank krediteinschränkende Maßnahmen befürchtet werden müssen oder nicht. Das volkswirtschaftliche Ergebnis einer investiven Zurückhaltung öffentlicher Betriebe ist also wiederum nicht eindeutig. Es besteht keine Gewißheit, daß ein globaler konjunkturdämpfender Effekt eintritt; sicher ist aber auch nicht, daß es über eine Zinssenkung zu Mehrinvestitionen der Privatwirtschaft kommt, selbst wenn die öffentlichen Unternehmen eventuelle in der Depression aufgenommene Kredite zurückzahlen 1). Der Zinssenkung steht nicht nur der mit dem wirtschaftlichen Wachstum steigende Kreditbedarf entgegen, sondern auch die Aktivität der Notenbankpolitik. Wollte man absolute Sicherheit über den konjunkturpolitischen Erfolg einer investiven Zurückhaltung öffentlicher Betriebe erreichen, so bliebe nur die Lösung, "die Fonds bei den Trägern der Unternehmen zu bilden und im Zentralbanksystem stillzulegen" 2). Auf diese Möglichkeit soll im Dritten Teil im Abschnitt B II eingegangen werden.

IV. Die Preispolitik

Die Preispolitik öffentlicher Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik kann darauf abzielen, die Ertragssituation der privaten Unternehmen, mit denen der öffentliche Betrieb in absatz- oder konkurrenzmäßiger Verbindung steht, mit dem Ziele zu verändern, bei Überbeschäftigung die Investitionslust zu dämpfen und bei Unterbeschäftigung eine volle Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten herbeizuführen und die Investitionsneigung anzuregen. Sie kann aber auch dem Schutze der Konsumenten dienen. Bei steigender Preistendenz wird von öffentlichen Unternehmen häufig ein Verzicht auf möglich Preiserhöhungen oder es werden gar Preissenkungen verlangt. Im Konjunkturprogramm der Bundesregierung vom 19.Oktober 1955 hieß es: "Die Bundesregierung wird darum bemüht sein, die staatlich gebundenen Preise und Tarife nicht zu erhöhen. Sie wird auf die Länderregierungen, die Städte, Kreise und Gemeinden einwirken, sich dem Beschluß der Bundesregierung für ihre Bereiche anzuschließen".

Alle Preiserhöhungen oder Preissenkungen haben zur Folge, daß gegenüber einer normalen Preispolitik die Selbstfinanzierungs- und Ausschüttungsmöglichkeiten verändert werden. Es soll innerhalb der jeweiligen Abschnitte untersucht werden, ob dadurch kompensatorische Wirkungen auftreten, die eine preispolitisch als günstig zu beurteilende Einflußnahme auf die Nachfrager oder auf die Konkurrenz zunichte machen.

Grundsätzlich ist zur Frage der Konjunkturbeeinflussung durch Preismanipulationen öffentlicher Unternehmen zu bemerken, daß durch Preisänderungen keine unmittelbare Veränderung der realen Größe des Volkseinkommens eintritt. Der Weg zur Veränderung des Volkseinkommens führt vielmehr nur indirekt über eine mögliche Anregung oder Abschwächung der Investitionstätigkeit und der Ersparnisbildung durch Preisänderungen. Darin beruht die prinzipiell geringere Bedeutung der Preispolitik öffentlicher Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik im Vergleich zur Investitionspolitik.

---

1) Vgl.dagegen W.Zetzschke, Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, a.a.O., S.116.
2) W.Zetzschke, Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, a.a.O., S.115/16.

1. Konjunkturell gelenkte Preisbildung gegenüber den Konsumenten

Die Darstellung des konjunkturpolitischen Effektes des Verzichts öffentlicher Unternehmen auf Preiserhöhungen gegenüber den Letztverbrauchern kann sich auf die öffentlichen Monopole beschränken. Zwar sind auch die Wettbewerbsbetriebe in diesem Zusammenhang nicht ohne Belang; es ist indessen auch bei ihnen die Frage, wie die Konsumenten reagieren, wenn es dem öffentlichen Unternehmen gelingt, eine ganze Branche zur "Preisdisziplin" zu veranlassen.

Grundsätzlich steht den Haushalten die Möglichkeit offen, das ihnen durch den Verzicht öffentlicher Unternehmen auf Preiserhöhungen verbliebene Einkommen zu sparen oder zusätzlich für andere Konsumgüter auszugeben. In dem günstigeren Fall der Ersparnisbildung entsteht keine zusätzliche Nachfrage auf dem Konsumgütermarkt. Diese wäre aber auch nicht entstanden, wenn der öffentliche Betrieb seine Preise erhöht hätte. Rein monetär spricht deshalb unter der gemachten Voraussetzung für die Unterlassung der Preiserhöhung nur, daß sie keine nachteiligen Folgen hat.

Die konjunkturpolitisch vorteilhafte Wirkung der Preisstabilität des öffentlichen Unternehmens ist auf psychologischem Gebiet zu suchen. Die Preisstabilität trägt dazu bei, daß der Eindruck allgemein steigender Konsumgüterpreise vermieden wird. Das ist insofern wichtig, als die Erwartung steigender Preise zu einer Beschleunigung der Nachfrage auf bestimmten Sektoren führen kann. An die Stelle des Geldsparens kann der Erwerb von langlebigen Konsumgütern treten. Weit weniger besteht eine Konkurrenz zwischen der Anschaffung von dauerhaften Gütern und Verbrauchsgütern 1). Zieht man diese negativen Auswirkungen von Preiserhöhungen in Betracht, so erscheint es verständlich, wenn in den Sektoren der öffentlichen Wirtschaft, in denen bei kurzfristig geringen Substitutionsmöglichkeiten die Elastizität der Nachfrage niedrig ist, eine Vorverlegung oder Hinausschiebung von beabsichtigten Preisänderungen nach konjunkturellen Gesichtspunkten empfohlen wird 2).

Ist das Stadium der Beschleunigung der Nachfrage erreicht, so führt die preispolitische Zurückhaltung öffentlicher Monopole zwar nicht in erster Linie zu einer Erhöhung ihres eigenen Absatzes und im Gefolge davon zu notwendigen Kapazitätsausweitungen. Die Nachfrage insbesondere nach Versorgungsleistungen ist relativ unelastisch. Die "Preisdisziplin" wird aber auch nicht bewirken, daß die durch die unterlassene Preiserhöhung erübrigten Einkommen gespart werden. Diese werden wahrscheinlich für langlebige Konsumgüter ausgegeben. Andererseits trägt eine Preiserhöhung öffentlicher Monopole in dieser Situation nur dann zur Beruhigung bei, wenn die Mehreinnahmen vom öffentlichen Betrieb oder seinem Eigentümer nicht wieder verausgabt werden. Bedingung für einen konjunkturpolitischen Erfolg einer Preiserhöhung über das durchschnittliche Maß hinaus wäre eine Stillegung der Mehreinnahmen.

---

1) Vgl.E.Liefmann-Keil, Zum Sparen der Arbeitnehmer. In: Der Arbeitgeber, 5.März 1958, S.145.

2) Vgl.Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, vom 3.Juni 1956 und 8.Juli 1958 (Thema: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung).Gutachtensammlung 4.Band, Ziffer 9.

2. Konjunkturell gelenkte Preisbildung gegenüber den Produzenten

Soll aus konjunkturellen Gründen ein Einfluß auf Investitionsneigung und Beschäftigungsvolumen privater Betriebe ausgeübt werden, so erfordert dies vom öffentlichen Unternehmen ein spezielles Preisverhalten, das bei Monopolunternehmen auf Beeinflussung der Nachfrage und bei Wettbewerbsbetrieben in erster Linie auf Beeinflussung der Konkurrenz gerichtet sein muß.

Wir betrachten zuerst die Möglichkeiten der öffentlichen monopolistischen Unternehmen gegenüber der nachfragenden Produktionswirtschaft und anschließend die der Wettbewerbsbetriebe gegenüber den Konkurrenten.

a. Preispolitik öffentlicher monopolistischer Unternehmen

Die Preise der öffentlichen Monopolbetriebe, die uns meist in der Form von Tarifen begegnen, sind Kostenelemente für die nachfragenden Betriebe. Eine Veränderung der Tarife der öffentlichen Unternehmen führt zu einer Veränderung der Kosten und evt. der Gewinnspanne der nachfragenden Unternehmen. Entsprechend dieser Ausgangslage müßten die öffentlichen Monopolbetriebe bei drohender Konjunkturüberhitzung die Preise erhöhen, um dadurch die Ertragslage der privaten Betriebe zu verschlechtern und in der Depression die Preise senken, um eine Kostenentlastung der Abnehmer zu bewirken.

Bereits dieses vereinfachte Schema zeigt, daß die auf Grund des Appells der Bundesregierung im Jahre 1955 durchgeführten Strompreissenkungen "als Beitrag der öffentlichen Hand zur Entspannung der Konjunkturlage" 1) bezüglich der Produktionswirtschaft rein monetär bestenfalls keine ungünstige Wirkung gehabt haben, nämlich dann, wenn man annimmt, daß nur eine Umschichtung in der Ersparnisbildung über eine Umschichtung in der Gewinnbildung der Unternehmen stattgefunden hat.

Die kostenmäßige Wirkung von Preisänderungen gegenüber der nachfragenden Produktionswirtschaft kann nur den Ausgangspunkt darstellen. Für die Abschätzung des erzielbaren konjunkturpolitischen Partialeffektes müssen zwei Faktoren beachtet werden, nämlich (a) die kostenmäßige Bedeutung von Tarifänderungen für verschiedene Abnehmergruppen und (b) die Preiselastizität der Nachfrage nach den von den privaten Unternehmen angebotenen Produkten.

Die Preiserhöhung eines öffentlichen Monopols hat cet.par. nur dann eine restriktive Wirkung, wenn die Kostenmehrbelastung bei dem nachfragenden Produktionsbetrieb ins Gewicht fällt. So würde, um ein Beispiel zu nennen, eine Strompreiserhöhung für gewerbliche Abnehmer konjunkturpolitisch wahrscheinlich verpuffen, da die Großverbraucher in der Regel Eigenversorgung betreiben. Bei den kleinen Abnehmern aber wird die Ertragsrechnung zu wenig belastet, um eine Veränderung der Investitionspläne herbeizuführen. Die gleichen Überlegungen gelten für Tarifsenkungen als Mittel der Konjunkturanregung. Es ist daher zweifelhaft, ob globale Tarifänderungen als Mittel der Konjunkturpolitik zweckmäßig sind.

---

1) Industriekurier vom 29.11.1955.

ls zweites Moment für die konjunkturpolitische Wirksamkeit von Preisänderungen öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe ist die Nachfrageelastizität nach den von den privaten Unternehmen angebotenen Gütern und Diensten von Bedeutung. Im allgemeinen Aufschwung kann es dem privaten Unternehmen infolge geringer Nachfrageelastizität gelingen, die Mehrbelastung ganz oder teilweise weiterzuwälzen. Die partielle restriktive Wirkung durch die Tariferhöhung tritt nicht oder nur abgeschwächt ein. Je mehr eine Industrie von der Konjunktur begünstigt ist, umso leichter wird ihr eine Preiserhöhung gelingen und umso wirkungsloser ist eine Tariferhöhung als Mittel der Konjunkturpolitik. Sind dagegen einer Industrie Preiserhöhungen durch die Marktlage versagt, so ist dies in der Regel ein Anzeichen dafür, daß keine Überhitzungserscheinungen vorliegen, so daß auf die in diesem Fall wirksame tarifpolitische Dämpfungsmaßnahme verzichtet werden kann.

Aus dem bisher Gesagten lassen sich bezüglich Preiserhöhungen folgende Schlüsse ziehen: (a) Allgemeine überdurchschnittliche Tariferhöhungen sind wegen der Gefahr der Weiterwälzung der Kosten durch die belasteten Unternehmen nicht empfehlenswert; (b) gezielte überdurchschnittliche Preiserhöhungen würden einen Aufwand für Kosten- und Elastizitätsuntersuchungen erfordern, der - abgesehen von den betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Bedenken - in keinem rechten Verhältnis zur Breitenwirkung des Mittels stünde. Zu bedenken ist auch, daß starke Preiserhöhungen der öffentlichen Betriebe eine psychologisch ungünstige Wirkung haben könnten.

Verfolgen wir nunmehr die Möglichkeit von Tarifsenkungen als Mittel der Konjunkturanregung. Gibt die begünstigte Industrie die Kostensenkung in den Preisen weiter, was bei funktionierendem Wettbwerb angenommen werden kann, so tritt eine Absatzbelebung und Beschäftigungsausweitung ein. Der Beschäftigungseffekt ist umso größer, je höher die Preis-Absatzelastizität ist. Trotz der Absatzsteigerung würde sich aber die Situation der Unternehmer nicht unmittelbar verbessern, wenn alles, was durch die Kostensenkung gewonnen wird, auf die Konsumenten überginge. Bestenfalls könnten sie indirekt aus der Wirkung der gestiegenen Einkommen profitieren. Der Effekt, daß die Gesamteinkünfte in gleichem Maße fallen wie die Kostensumme, tritt jedoch nur bei vollkommener Konkurrenz im strengen Sinne der Wirtschaftstheorie bei konstanten Grenzgestehungskosten ein 1). Gibt die begünstigte Industrie die Kostensenkung nicht weiter, so tritt keine Änderung des Beschäftigungsgrades ein. Abgesehen von dem wenig bedeutsamen Fall einer vollkommen unelastischen Nachfragekurve könnte diese Lage eintreten auf monopolistischen und oligopolistischen Märkten, wenn die Unternehmer befürchten, durch die Preisreduktion den Markt zu verderben oder einen ruinösen Wettbewerb auszulösen. Die Unternehmer könnten sich aber durch die Reduktion der Kosten in die Lage versetzt sehen, den bisher vernachlässigten Ersatz ihrer Kapitalausrüstungen nachzuholen 2).

---

1) Vgl. für den gleichgelagerten Fall einer Lohnsenkung G.Haberler, Prosperität und Depression. 2.erweiterte Auflage, Tübingen Zürich 1955, S.381.
2) Ders., S.382 Fußnote.

Als Ergebnis stellt sich heraus, daß mit einer Preisreduktion durch öffentliche Monopole bzw. mit einem Verzicht öffentlicher Betriebe auf mögliche Preiserhöhungen als Mittel der Konjunkturanregung gegenüber der nachfragenden Produktionswirtschaft positive Ergebnisse erzielt werden können. Einzuschränken ist aber, daß stärkere als marktbedingte Preissenkungen nur vertretbar sind, wenn eine evt.vorhandene Substitutionskonkurrenz nicht gefährdet wird. Die kostenmäßige Entlastung und damit der konjunkturpolitische Impuls bei einzelnen Nachfragern ist bei einer allgemeinen Tarifpreissenkung unterschiedlich. Trotzdem wird diese aus tarifpolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen einer gezielten Tarifsenkung vorzuziehen sein 1). Gesamtwirtschaftlich ist der Effekt einer Tarifsenkung öffentlicher Monopole umso größer, je weniger diese ihre Investitionen einschränken und je weiter die bei den privaten Unternehmen induzierten Investitionen über die erzielte Ertragsverbesserung hinausgehen.

b. Preispolitik öffentlicher Konkurrenzbetriebe der Konsumgüterindustrie

Im Anschluß an die Betrachtung der preispolitischen Möglichkeiten bei Monopolbetrieben zur Kunjunkturbeeinflussung soll untersucht werden, welche Lage sich bei Wettbewerbsbetrieben ergibt. Wir gehen dabei von Unternehmen der Konsumgüterindustrie aus, da bei ihnen nur die Wettbewerbswirkung zu beachten ist, während bei Unternehmen der Produktionsmittelstufe die Preispolitik gleichzeitig eine kostenmäßige Wirkung gegenüber den Nachfragern hat.

Wenn die Preispolitik eines öffentlichen Wettbewerbsbetriebes die Geschäftsentschlüsse der Konkurrenz beeinflussen soll, so setzt dies einen oligopolistischen Markt mit relativ starker Marktposition des öffentlichen Unternehmens und relativ gute Markttransparenz voraus. Von einem Wettbewerbsbetrieb auf einem polypolistischen Markt kann ein Einfluß auf die Konkurrenz nicht erwartet werden, da es das Wesen und den Begriff der Konkurrenz ausmacht, " daß sie dem in ihr stehenden als eine übergreifende und unbeeinflußbare Gewalt erscheint, deren Gebote er unterworfen ist" 2). Ebenso werden sachliche und räumliche Schwierigkeiten der Vergleichbarkeit der angebotenen Güter und ihrer Preise eine Preisführerschaft durch das öffentliche Unternehmen erschweren.

Nehmen wir nun an, ein öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betrieb habe die Funktion eines Preisführers innerhalb eines Oligopols inne, so wird es ihm gelingen, in der Hochkonjunktur auf die Preisentwicklung der Industrie durch Stabilhalten der eigenen Preise einzuwirken. Wenn die Nachfrage genügend elastisch ist, so führt dies allerdings dazu, daß die Anpassung an die Nachfrage über eine Erhöhung des Ausstoßes erfolgen muß. Es wird eine Mengenkonjunktur eingeleitet. Sind die Kapazitäten der betreffenden Industrie voll ausgenutzt, was unter der gemachten Voraussetzung einer drohenden Preiserhöhung anzunehmen ist, so führt der Preisdruck des öffentlichen Unternehmens zu einer Verlängerung der Lieferfristen und möglicherweise zur Durchführung von Neuinvestitionen. Im letzteren Fall

---

1) Vgl.zu den Komplikationen einer aus konjunkturpolitischen Gründen differenzierten Tarifpreisbildung W.Chr.Rieger, Konjunkturpolitik der Eisenbahnen. Stuttgart 1937, insbesonder S.64.

2) E.Heimann, Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil, S.2o.

erringert sich auf Grund der Niedrigpreispolitik des öffentlichen Unternehmens weder die volkswirtschaftliche Investitionssumme noch ist Gewähr gegeben, daß als Folge der verstärkten Nachfrage die Preissteigerungen nicht in der Zulieferindustrie auftreten. Ist hingegen die Nachfrageelastizität gering, so wird die durch die öffentliche Unternehmung erzwungene Preisstabilität einer Branche kaum zu einer Verlängerung der Lieferfristen und zu einer Erhöhung der Investitionen führen. Insofern spricht nichts gegen eine Niedrigpreispolitik öffentlicher Unternehmen. Allerdings können auch keine positiven monetären Argumente für einen Preisdruck vorgebracht werden. Die mögliche günstige konjunkturpolitische Wirkung liegt auch in diesem Fall, ähnlich wie bei der "Preisdisziplin" öffentlicher Monopole, auf psychologischem Gebiet.

Konjunkturbelebend kann die Preispolitik des öffentlichen Wettbewerbsbetriebes wirken, wenn sie zu einer Beweglichkeit der Preise der Industrie nach unten beiträgt und diese zu einer Absatzsteigerung führt. Was bei funktionierendem Wettbewerb durch die Wirkung der Konkurrenz hervorgerufen wird, soll auf dem oligopolistischen Markt die öffentliche Unternehmung bewirken: Preisbildung und Ausbringung sollen auf ein Niveau gebracht werden, bei dem die monopolistische Angebotsbeschränkung weitgehend verschwindet und eine Ausdehnung der Produktion bei niedrigen Preisen erreicht wird. Die Aufgabe erscheint schwieriger als sie in Wirklichkeit ist. Bei Beschäftigungsrückgang und bei Vorhandensein freier Kapazitäten werden die Unternehmen ohnehin in die Richtung einer Preissenkung gedrängt. Leitet das öffentliche oligopolistische Unternehmen entsprechende Maßnahmen ein, so bleibt auch den anderen Oligopolisten nichts anderes übrig als diesem Beispiel zu folgen.

3. Preispolitik öffentlicher Konkurrenzbetriebe der Produktionsmittelstufe

Mit der Untersuchung der kostenmäßigen Wirkung der Preisbildung, die bei öffentlichen Monopolen vorgenommen wurde und der konkurrenzmäßigen Wirkung, die bei Wettbewerbsbetrieben betrachtet wurde, sind die beiden Komponenten gegeben, die zu beachten sind, wenn öffentliche Wettbewerbsbetriebe der Produktionsmittelstufe den Konjunkturablauf beeinflussen sollen. Die Kostenwirkung tritt gegenüber den nachfragenden Produktionsbetrieben und die Konkurrenzwirkung gegenüber den Mitanbietern auf.

Wie sich aus den bisherigen Ausführungen ergeben hat, ist ein preispolitischer Einfluß öffentlicher Unternehmen zur Konjunkturdämpfung nur in einem Fall angebracht: wenn ein Markt mit niedriger Nachfrageelastizität gegeben ist, kann es zweckmäßig sein, daß der öffentliche Oligopolbetrieb die Konkurrenz an Preiserhöhungen hindert. Im Bereich der Produktionsmittelindustrie hat dies zugleich die Wirkung, daß die Ertragsrechnung der Nachfrager nach Produktionsmitteln nicht belastet wird. Es tritt eine Verschiebung in der Überschußbildung vom Bereich der oligopolistischen Unternehmen in den Bereich der Nachfrager nach Produktionsmitteln ein. Da keine Voraussage möglich ist, wie die Oligopolisten die Mehrerträge verwendet hätten und wie sie die begünstigten Produktionsbetriebe verwenden, kann der gesamtwirtschaftliche Effekt nicht abgeschätzt werden. Die Maßnahme der Preisstabilisierung käme wiederum nur als Mittel der psychologischen Konjunkturbeeinflussung in Betracht.

Konjunkturanregung durch die Preisbildung öffentlicher Oligopole erfordergegenüber den Mitbewerbern bei nicht funktionierendem Wettbewerb einen Preisdruck. Die gleiche Maßnahme wirkt sich auch auf die Nachfrager nach Produktionsmitteln günstig aus, so daß hier keine gegensätzliche Wirkung eintritt.

3. Z w i s c h e n e r g e b n i s

Die Betrachtung der preispolitischen Chancen öffentlicher Unternehmen vom Standpunkt der Konjunkturbeeinflussung aus hat gezeigt, daß eine schematische Anwendung dieses Instruments nicht möglich ist. Trotzdem läßt sich sehen wir über alle Modifikationen und Einschränkungen hinweg, eine einfache Grundregel erkennen: Die Preisbildung öffentlicher Unternehmen wirkt sich grundsätzlich auf den Konjunkturablauf am günstigsten aus durch eine der Marktlage entsprechende Preisflexibilität. Diese ist sowohl bei funktionierendem als auch bei gestörtem Wettbewerb konjunkturpolitisch zweckmäßig. "Flexibilität der Preise tendiert dahin, daß die Mengenausschläge im Zeitablauf gemildert, Produktion und Beschäftigung also verstetigt werden" 1).

Ein Abweichen von dieser Grundregel ist konjunkturpolitisch sinnvoll (1) in der Hochkonjunktur durch Stabilhalten der Preise öffentlicher Erwerbsbetriebe unter der Voraussetzung einer geringen Elastizität der Nachfrage und (2) bei Konjunkturabschwächung durch stärker als marktbedingte Preissenkung öffentlicher monopolistischer Unternehmen gegenüber der Produktionswirtschaft, sofern dadurch die Substitutionskonkurrenz nicht geschädigt wird.

Das preispolitisch richtige Verhalten öffentlicher Betriebe würde am wirksamsten unterstützt durch Sparen und insbesondere durch Stillegung der Mehreinnahmen in der Hochkonjunktur und durch Entsparen bzw. Enthorten in der Konjunkturabschwächung.

V. Die Beschäftigungspolitik

Nach der Betrachtung der Investitions- und Preispolitik als Mittel der Konjunkturlenkung soll uns abschließend die Beschäftigungspolitik als Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Stabilisierung des Wachstums der Wirtschaft interessieren. Sie hat nur praktische Bedeutung bei rückläufiger Konjunktur, wenn auf die Entlassung von Arbeitern und Angestellten verzichtet werden soll. Die sozialpolitische Bedeutung und meist auch Begründung dieser Maßnahme wurde schon erwähnt.

Die augenfälligste konjunkturpolitische Wirkung besteht darin, daß ein Teilbereich der Wirtschaft nicht zu einer Verschärfung der Krise mit rückläufiger Beschäftigungszahl beiträgt. Wie von einem überkonjunkturell gelenkten Auftragsvolumen geht von einer konstanten Beschäftigung im öffentlichen Betrieb kein Impuls zu einem neuen Aufschwung aus. Umgekehrt würde aber eine Einschränkung der Lohnausgaben durch Beschäftigungsabbau einen

---

1) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, "Instrumente der Konjunkturpolitik...", a.a.O., Ziffer 6.

eringeren Kontraktionsprozeß bewirken als eine Einschränkung der Investitionsausgaben. Der durch die Kürzung der Lohnausgaben erfolgte Einkommensverlust wird teilweise durch die Arbeitslosenversicherung kompensiert. om Standpunkt der konjunkturpolitischen Wirkung aus gesehen ist die Durchführung von Investitionen der Aufrechterhaltung der Lohnausgaben vorzuziehen, sofern eine Wahlmöglichkeit besteht, d.h. wenn die dem Betrieb zur Verfügung stehenden Mittel für eine der beiden Maßnahmen ausreichen. Wahrscheinlicher ist gerade bei lohnintensiven Unternehmen der öffentlichen and, daß sie unter dem Druck der öffentlichen Meinung notfalls die Investitionsausgaben kürzen und von einem Personalabbau absehen, obwohl der ffekt auf die Gesamtbeschäftigung dadurch geringer ist und die Betriebe egen der gesunkenen Arbeitsproduktivität (infolge rückläufiger Ausbringung bei gleichbleibender Beschäftigung) stärker belastet sind. Die Durchführung von Investitionen ist für den Betrieb Aufwand, der sich in Zukunft lohnen" soll, die Zahlungen für die nicht entlassenen Arbeitskräfte aber tellen unwiederbringliche Ausgaben dar.

C. STRUKTURPOLITIK ALS ZIEL

m Anschluß an die Behandlung der sozialpolitischen und der konjunkturpolitischen Reichweite öffentlicher Unternehmen in den Abschnitten A und B oll nunmehr ihre Rolle als Instrument der Strukturpolitik dargestellt werden. Wir verstehen unter Strukturpolitik die Einflußnahme auf das Sozialprodukt mit dem Ziel seiner regionalen oder gütermäßigen Veränderung. ie ist bei einigen Arten öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe n vielfältiger Weise gegeben und besonders ausgeprägt bei den Verkehrsunternehmen. Auch den Stromversorgungsunternehmen werden gelegentlich trukturpolitische Aufgaben zugewiesen. Sie entspringen aktuellen politischen Zielen und Notwendigkeiten, die heute in der Förderung bestimmter Betriebe oder Wirtschaftszweige, morgen in der Begünstigung bestimmter Industrien oder Betriebsgrößen bestehen können. Wegen dieses Wechsels sind nhaltspunkte gegeben, die aus den verfolgten Zielen sich ergebenen Grenzen zu bestimmen; denn ob und wie weit die Mittel, die dem öffentlichen Unternehmen zur Verfügung stehen, im Hinblick auf den Zweck geeignet sind, kann nur beurteilt werden, wenn das Ziel selbst nach Art und Maß definiert ist. Gewisse Aufgaben kann man freilich zum festen Bestand bestimmter öffentlicher Unternehmen rechnen.

Von den Eisenbahntarifen im Güterverkehr gehen sozusagen automatisch strukturpolitische Wirkungen aus. Die Rohstoffversorgung in sog."revierfernen Gebieten" und damit die Industrieansiedlung wird je nach kostenmäßiger Bedeutung der Frachttarife mehr oder weniger von der Entfernungsstaffel der Frachttarife beeinflußt. Auch beim Absatz von Waren kann die Frachtkostenbelastung für die Wahl des Standorts wichtig sein. In Einzelfällen peripherer Produktion in Industrie und Landwirtschaft, in denen auf die Erhaltung bestimmter Produktionszweige Wert gelegt wird, finden Entfernungsstaffeln Anwendung, die über die Kostendegression hinausgehen, also Subventionierung darstellen.

Die volkswirtschaftlichen Grenzen tarifpolitischer Strukturmaßnahmen ergeben sich aus den folgenden Überlegungen: Die Tarifpolitik bringt durch

die Verschiebung der Kostenrelation die Gefahr einer volkswirtschaftlich ungerechtfertigten Standortverteilung der Produktion mit sich. Soll dies in Kauf genommen werden, so müssen sich besondere soziale oder politische Gründe anführen lassen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hält eine regionale Wirtschaftspolitik aus sozialen Gründen für vertretbar, wenn die Abwanderung von Arbeitskräften entgegen der Regel für die verbleibende Bevölkerung nicht zu einer Stagnation oder einem weiteren Absinken des Lebensstandards führt 1). Aus politischen Gründen wird die Förderung der Zonenrandgebiete und West-Berlins für gerechtfertigt gehalten 2).

Tarifpolitische Maßnahmen wirken sich auf die Substitutionskonkurrenz aus. Sie können dazu führen, daß diese infolge der durch die Tarifsenkung verursachten verschärften Konkurrenz in ihrer Entfaltung gehemmt werden. Ferner sind Tarifmaßnahmen in manchen Fällen auch vom Wirtschaftlichkeitsprinzip aus gesehen unrationell. Kann ein Unternehmen, wie es nach Meinhold 3) bei der Grenzlandförderung der Bundesbahn der Fall ist, nicht feststellen, wieviel es über die gemeinwirtschaftlichen Tarife ausgibt, so ist damit für die belasteten Betriebe die Unmöglichkeit eines genauen Rechnens verbunden und vom erstrebten Ziel aus gesehen eine Wirtschaftlichkeitskontrolle der durchgeführten Maßnahmen unmöglich. Strukturpolitische Subventionierung durch öffentliche Unternehmen ist unter solchen Bedingungen nur sinnvoll, wenn sich kein besseres anderes Mittel anbietet.

Von nicht geringerer strukturpolitischer Dauerbedeutung und damit politischem Interesse als die Tarifbildung ist die Auftragsvergabe öffentlicher Unternehmen, insbesondere der Großbetriebe Bundesbahn und Bundespost. Beide Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen angemessen Industrie, gewerblichen Verkehr, Handwerk und Handel eines jeden Landes zu berücksichtigen mit dem Ziel, die gesunde Entwicklung der Wirtschaft der Länder zu fördern 4).

Die Grenzen strukturpolitischer Wirkungsmöglichkeit ergeben sich auch in diesem Fall aus der Rücksichtnahme auf eine gesunde volkswirtschaftliche Entwicklung. Die Vergabe der Aufträge der öffentlichen Unternehmen wie der ganzen öffentlichen Wirtschaft ist vom Grundsatz beherrscht, marktwirtschaftlichen Prinzipien zum Durchbruch zu verhelfen. So heißt es jedenfalls in der Präambel zur Verordnung PR 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen 5). Soll dies der Fall sein, so ist es "nicht möglich,

---

1) Vgl.Gutachten vom 23.Januar 1955 (Thema: Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik). Gutachtensammlung 4.Band, Ziffer 9.
2) Ebenda, Ziffer 10, Ziffer 27 ff.
3) Vgl.H.Meinhold, Öffentliche Wirtschaft und Marktwirtschaft. In: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. Herausgegeben vom Hauptvorstand der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 19[illegible] S.32 f., S.43 ff.
4) Vgl. § 50 Bundesbahngesetz (BBGes.) vom 13.Dezember 1951 (BGBl.I,S.95[illegible] und § 31 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (PVerwGes.) vom 24.Juli 1953 (BGBl.I, S.676).
5) Vom 21.November 1953, BAnzNr.244 vom 18.Dezember 1953.

speziellen Wünschen Rechnung zu tragen" 1), wenigstens nicht über den Kreis der sog."bevorzugten Bewerber" hinaus. Bei diesen handelt es sich nach den Richtlinien der Bundesregierung 2) um Unternehmen, die in Berlin, Wilhelmshaven oder im Zonenrandgebiet ansässig sind, Betriebe von Vertriebenen oder Sowjetzonenflüchtlingen und um Betriebe oder maßgebliche Beteiligungen Verfolgter, die einen Schaden im beruflichen Fortkommen nach Maßgabe der §§ 64 und 66 des Bundesergänzungsgesetzes zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung 3) erlitten haben. Ihnen soll bei beschränkter Ausschreibung und bei freihändiger Vergabe der Zuschlag erteilt werden, wenn ihr Angebot gleich günstig oder geringfügig ungünstiger ist als das eines nicht bevorzugten Bewerbers. Diese Art von Strukturpolitik hat auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft in seinem oben erwähnten Gutachten über regionale Wirtschaftspolitik gebilligt (vgl.Ziffer 19).

D. MARKTORDNUNG ALS ZIEL

Nach der Untersuchung der Reichweite öffentlicher Unternehmen im Dienste der Strukturpolitik soll in einem letzten Abschnitt ihre mögliche Rolle als Instrument der Marktordnung dargestellt werden.

Die sozialen und wirtschaftlichen Vorteile des Systems der Marktwirtschaft beruhen zum großen Teil auf der Annahme eines funktionierenden Wettbewerbs; denn dieser verbürgt einerseits einen ständigen Ansporn zur Leistungssteigerung, andererseits eine "gerechte" Preisbildung. Wettbewerb herzustellen bzw. ihn zu erhalten, wenn er gefährdet ist, oder die Schädigung aus seinem Fehlen weitgehend zu verhindern, wenn er nicht herstellbar ist, erscheint daher als wichtige Aufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik. Im Rahmen dieser Aufgabenstellung soll die mögliche Funktion öffentlicher Unternehmen betrachtet werden, soweit sie eine Monopol- oder eine Oligopolstellung besitzen.

I. Marktordnung auf monopolistischen Märkten

Auf monopolistischen Märkten kann definitionsgemäß kein Wettbewerb hergestellt werden. Deshalb hat sich die öffentliche Hand vielfach zur stärksten Form des Eingriffs in die Privatwirtschaft, zur Übernahme von Monopolen in eigene Regie, entschlossen. Sie besitzt dadurch die Möglichkeit, durch eine geeignete Betriebsführung die monopolistische Ausbeutung zu verhindern.

Die Unerwünschtheit der Ausnutzung monopolistischer Marktpositionen gegenüber den Konsumenten und die Aufgaben, welche die öffentlichen Monopole ihnen gegenüber haben, wurden bereits unter sozialpolitischen Aspekten betrachtet. Unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Unternehmen als In-

---

1) Vgl."Die Deutsche Bundespost, ihre Leistungen und ihre Bedeutung für die Wirtschaft", herausgegeben von der Wirtschaftsdienst Verlag und Druckerei GmbH.,Frankfurt/Main (ohne Jahresangabe) S.219.

2) Vgl.Richtlinien der Bundesregierung zu § 74 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz-BVFG). Vom 31.März 1954, BAnz.Nr.68.

3) Gesetz vom 18.September 1953 (BGBl.I, S.1387).

strument der Wirtschaftspolitik bleibt zu beweisen, daß Monopolpreise auch gegenüber der Produktionswirtschaft schädlich sind und daß der öffentlich erwerbswirtschaftliche Betrieb auch dieser gegenüber eine besondere Verpflichtung hat.

Der Nachweis der Schädlichkeit wird gewöhnlich mittels der Preistheorie geführt. Es gibt dabei einen produktions- und einen verteilungspolitischen Aspekt. Wir beschränken uns auf die Produktionsseite. Der Gedankengang kann hier nur in großen Zügen skizziert werden 1).

Die Argumentation geht davon aus, daß bei polypolistischer Preisbildung die Grenzerträge der Produktionsfaktoren ihrem Preis entsprechen. Bei den Monopolen sind die Grenzerträge höher als die Preise der Produktionsfaktoren; oder anders ausgedrückt, die Grenzkosten der Produktion sind niedriger als der vom Monopolisten erzielte Preis. Das Sozialprodukt wird unter diesen Gegebenheiten nicht auf die billigste Weise produziert bzw. es hat nicht sein Maximum erreicht; denn für die Volkswirtschaft gilt das gleiche wie für jeden Betrieb: "Solange der Grenzertrag des Geldes bei einem Produktionsmittel niedriger ist als bei einem anderen, solange ergibt sich eine Kostenersparnis, wenn der Betrieb die Ausgaben für das erste Produktionsmittel einschränkt und dafür mehr vom zweiten Produktionsmittel erwirbt" 2). "Der Produktionsmittelapparat eines Landes wird in den Betrieben, die einem Angebotsmonopol angehören, nicht optimal ausgenützt. Nicht so viele Arbeitskräfte und Rohstoffe werden in sie gelenkt und nicht so viele Güter werden produziert, wie es nötig ist, um die Knappheit so vollständig wie möglich zu überwinden. Die Abstimmung der verschiedenen Produktionszweige geschieht an dieser Stelle nicht zureichend" 3). Die Monopole bewirken eine unrationelle Verteilung der Produktionsfaktoren. Damit ist die Schädlichkeit monopolistischer Preisbildung bewiesen - allerdings nur unter der Voraussetzung, daß die Größe des Sozialprodukts als Kriterium für die Größe des Wohlstandes betrachtet wird. Die Einschränkung zeigt, "daß es überhaupt nicht möglich ist, ausschließlich mit den Mitteln der Wirtschaftswissenschaft ein anwendbares Axiom der Wirtschaftspolitik zu gewinnen, das dann für sich allein oder zusammen mit anderen solchen Axiomen als allgemein verbindliche Prämisse der Regeln zur Ordnung der Wirtschaft gelten könnte" 4).

Nehmen wir an, die Breite des Güterstroms werde als wesentliche Komponente des Gemeinwohlziels anerkannt, was in der Tat zutrifft, so ist die nächste Frage, welche Preisbildung und Beschäftigungsmenge bei den Monopolen an die Stelle der unter monopolistischen Praktiken üblichen treten soll.

---

1) Vgl. ausführlich F.A.Lutz, Bemerkungen zum Monopolproblem. In: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Achter Band, Düsseldorf und München 1956, S.19 ff., insbes. S.25 ff.

2) H.v.Stackelberg, Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. 2.Auflage, Bern Tübingen 1951, S.49.

3) W.Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2.unveränderte Auflage, Tübingen Zürich 1955, S.35.

4) G.Weisser, Der Staat, die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen und die Investitionen. In: Annalen der Gemeinwirtschaft, 27.Jg. (1958), S.265.

Eucken antwortet darauf, daß derjenige Zustand herzustellen sei, der sich in vollständiger Konkurrenz bilden würde. "Grundsätzlich ist der Preis so zu fixieren, daß Angebot und Nachfrage bei diesem Preis ins Gleichgewicht kommen und der zugleich gerade die Grenzkosten deckt" 1). Im gleichen Sinn äußert sich Miksch: "Das staatlich gelenkte Monopol wird ...den Preis bis zu dem Punkt senken müssen, wo Preis-(Nachfrage-)kurve und Grenzkostenkurve sich schneiden" 2). Diese Forderung klingt plausibel. Schwierigkeiten sieht Eucken in der Ermittlung der Kosten. "Besonders schwierig ist die Ermittlung der Grenzkosten. - Deshalb dürfte es sich in solchen Fällen, in denen die Grenzkosten höher sind als die Durchschnittskosten, empfehlen, den Schnittpunkt von Durchschnittskosten und Nachfragekurve zu wählen. Zwar ist dieser Preis nicht ganz systemgerecht, aber er ist leichter feststellbar" 3).

Eucken nimmt bereits einen Punkt der Kritik vorweg, wenn er speziell die Situation ins Auge faßt, bei der die Grenzkosten höher sind als die Durchschnittskosten, bei denen also der Betrieb einen Gewinn erzielt. Sind umgekehrt die Grenzkosten niedriger als die Durchschnittskosten, so erleidet der Betrieb einen Verlust. Eine solche Konstellation ist gegeben, wenn die Kapazität des Betriebes nicht voll ausgenutzt ist, wenn der Betrieb links vom Betriebsoptimum arbeitet. Ist die betriebliche Unterbeschäftigung kurzfristiger Natur, so ist eine Preisbildung nach dem Grenzkostenprinzip, wie sie in der Betriebswirtschaftslehre vor allem von Schmalenbach vertreten wird 4), anderen Preisbildungsprinzipien vorzuziehen. Sie sichert unter den gegebenen Umständen die größtmögliche Beschäftigung. Ist die Unterbeschäftigung dauerhafter Natur, so ist zwar die von einem Teil der sog. Wohlfahrtstheoretiker postulierte Gleichheit von Preisen und Grenzkosten erreicht, die nach ihrer Auffassung die Vorbedingung für die Erreichung des Wohlfahrtsmaximums ist 5); aber es ist nicht zu übersehen, daß das Optimum nur relativ ist. Es sind die Folgen nicht berücksichtigt, die sich aus der Notwendigkeit zur Subventionierung für ein marktwirtschaftliches System ergeben. Am wenigsten wird man Eucken unterstellen wollen, daß er auch in diesem Fall die Preisbildung nach den Grenzkosten der marktwirtschaftlichen Regel vorgezogen hätte, daß jede Produktion auf die Dauer mindestens ihre vollen Kosten zu decken hat.

Untersuchen wir nunmehr den in der Praxis bedeutsameren Fall weiter, daß die Grenzkosten eines Monopolunternehmens nach erfolgter Preissenkung höher sind als die Durchschnittskosten und fragen wir, welcher Erfolg bei einer Senkung des Preises bis zum Schnittpunkt von Grenzkosten- und Nachfragekurve erzielt wird. Die Kritik an den Monopolen richtete sich dagegen daß sie zu einer unrationellen Verteilung der Produktionsfaktoren führen. Das kam darin zum Ausdruck, daß die Grenzkosten niedriger sind als die

---

1) W.Eucken, a.a.O.,S.297.
2) L.Miksch, a.a.O.,S.77.
3) W.Eucken, a.a.O.,S.297.
4) Vgl.E.Schmalenbach, Kostenrechnung und Preispolitik. 7.erweiterte und verbesserte Auflage, Köln und Opladen 1956, S.75 ff., S.467 ff.
5) Vgl. J.Huggies, The Welfare Basis of the Marginal Cost Pricing Principle. In: The Review of Economic Studies, Vol.XVII, 1949/50.

Preise. Dehnt man, wie von den "Ordoliberalen" gefordert, die Produktion so lange aus, bis die Grenzkostenkurve die Preisabsatzkurve schneidet, so folgt eine Umverteilung der Produktionsfaktoren. In welchem Ausmaß das der Fall ist, hängt allerdings entscheidend davon ab, wie die Anpassung erfolgt.

Wir gehen davon aus, daß der Unternehmer die Betriebsgröße im Sinne der technischen Kapazität kurzfristig als unveränderbar betrachtet. Eine Erhöhung der Produktion sei ihm aber durch Mehrbeschäftigung von Arbeitskräften möglich oder durch eine verstärkte Inanspruchnahme der produktiven Faktoren bei gleichbleibender Arbeitszeit. Den ersten Fall bezeichnen wir im Anschluß an Gutenberg als Anpassung nach dem Ertragsgesetz, den zweiten Fall als intensitätsmäßige Anpassung 1). Die Kosten für die Bereithaltung der technischen Kapazität sind fixe Kosten, die Lohn- und Materialkosten sind variable Kosten. Von den letzteren nimmt die Betriebswirtschaftslehre an, daß sie zunächst proportional und bei Erreichen der Kapazitätsgrenze steigend verlaufen 2). Unter diesen Voraussetzungen ist auch die Grenzkostenkurve zunächst linear und dann stark steigend, da sie das Steigungsmaß der Gesamtkosten angibt, von den Gesamtkosten aber nur die variablen Kosten sich ändern. Wenn bei kurzfristiger Anpassung, d.h.bei gegebener Betriebsgröße, die Grenzkostenkurve die Nachfragekurve schneidet und das Monopol danach seine Produktion bestimmt, so erfolgt bei Anpassung gemäß Ertragsgesetz nur eine Mehrbeschäftigung von variablen Produktionsfaktoren. Bei intensitätsmäßiger Anpassung findet nur eine Mehrinanspruchnahme von Produktionsmaterial statt. Eine Mehrbeschäftigung des variablen Faktors "Arbeit" tritt im letzteren Falle nicht ein, sondern dieser wird nur intensitätsmäßig mehr beansprucht. Die Verteilung der Produktionsfaktoren hat sich durch die Erfüllung der Bedingung, daß die Grenzkostenkurve die Nachfragekurve schneiden solle, nur insofern geändert, als die bestehenden Betriebe mehr Material und bei Anpassung nach dem Ertragsgesetz auch mehr Arbeitskräfte in Anspruch nehmen. Unverändert geblieben ist hingegen die technische Anlagekapazität; aber "wesentlich ist nicht die Verteilung von variablen Produktionsfaktoren auf die bestehenden Betriebe, sondern die langfristige Entwicklung von Betrieben und ganzen Wirtschaftszweigen" 3). Aus diesem Grunde ist der erhoffte volkswirtschaftliche Effekt auf die Normalverteilung der Produktionsfaktoren bei einer Anpassung, wie sie Eucken und Miksch vorschwebt, gering.

Soll eine durchgreifende Wirkung in bezug auf die Umverteilung der Produktionsfaktoren eintreten, so müssen die konstant gehaltenen Faktoren in die Disposition mit einbezogen werden. Es muß die Annahme aufgegeben werden, daß die Betriebsgröße konstant und der Grenzkostenverlauf nur durch die Variation der Beschäftigung bestimmt sei. Betrachten wir die Betriebsgröße als langfristig variabel, so entfällt die Unterscheidung von fixen und variablen Kosten; denn wir vermehren alle Produktionsfaktoren gleichzeitig

---

1) Vgl.E.Gutenberg, a.a.O., S.243 ff, S.278 ff.
2) Zur näheren Begründung vgl.E.Gutenberg, a.a.O., S.238 ff.
3) U.Flury, a,a.O., S.147.

le Kosten sind variabel. Natürlich gibt es auch in diesem Falle Grenz-
sten, so daß wiederum das Prinzip verwirklicht werden kann, daß die Grenz-
stenkurve die Nachfragekurve schneiden solle. Die Grenzkostenkurve stellt
er bei Kapazitätsausweitung nichts anderes dar als den Quotienten aus
n Gesamtkosten der zusätzlichen Produktion (Gesamtkosten deshalb, weil
le Kosten variabel sind und keine fixen Kosten vorhanden sind) und Stück-
hl der zusätzlichen Produktion. "Offensichtlich entsprechen die langfri-
igen Grenzkosten den Durchschnittskosten des zusätzlich in Dienst genom-
nen Aggregats" 1). Preisbildung nach den Grenzkosten ist also bei kapa-
tätsmäßiger Anpassung identisch mit Preisbildung nach den Durchschnitts-
sten, die sich für die zuletzt in Betrieb genommene Einheit ergeben. Flu-
nennt das Preisbildungsprinzip, das dieser Regel folgt, "Durchschnitts-
stenpreisprinzip". Wir ziehen die Bezeichnung "Preisbildung nach den
ngfristigen Grenzkosten" vor, weil sie eine Verwechslung mit den gesam-
n Durchschnittskosten ausschließt.

folgt die Preisbildung nach den langfristigen Grenzkosten und arbeitet
e letzte in Betrieb genommene Produktionseinheit teurer als die vorher-
henden, so entsteht ein Gewinn; arbeitet sie (infolge technischen Fort-
hritts) billiger, so entsteht ein Verlust, der anzeigt, daß die älteren
gregate unwirtschaftlich geworden sind.

e Preisbildung nach den langfristigen Grenzkosten hat zwei Vorteile: sie
ringt in den Preisen die volkswirtschaftlichen Knappheitsrelationen zum
sdruck, indem bei steigenden Kosten steigende Preise und bei sinkenden
sten sinkende Preise verlangt werden und sie genügt in optimaler Weise
r Anforderung, daß das Monopol mehr Produktionsfaktoren beschäftigen
ll, weil im Gegensatz zur Preisbildung nach den kurzfristigen Grenzko-
en alle Produktionsfaktoren in die Umverteilung mit einbezogen werden.

er Nachteil der Preisbildung nach den langfristigen Grenzkosten besteht
rin, daß die mit diesem Prinzip gegebene Grundlage einer zweckmäßigen
eisbildung für die Praxis nicht direkt anwendbar ist. Bei Mehr- oder
ppelproduktion ergeben sich stets Schwierigkeiten der Kostenzurechnung.
i den Unternehmen des Versorgungs- und Verkehrssektors ist außerdem ein
nheitspreis entsprechend der Kostenlage des Grenzbetriebes nicht ange-
acht, weil einzelne Abnehmergruppen je nach Menge, Zeitpunkt, Dauer der
nahme usf. dem Betrieb ganz unterschiedliche Kosten verursachen. Durch
nen Einheitspreis würde der für den Betrieb kostspielige Verbrauch an-
regt und der kostengünstige Verbrauch eingeschränkt. Um dieses zu ver-
iden, wird in der Praxis die Forderung erhoben, die Preise (Tarife) ko-
enecht zu gestalten, d.h. einzelne Abnehmer im Verhältnis ihrer Kosten-
beanspruchung zu belasten. Aber auch dieses Prinzip wird, abgesehen von
en rechnungstechnischen Schwierigkeiten, nicht immer strikt eingehalten,
eil es in bestimmten Situationen zweckmäßig sein kann, zur besseren Aus-
tzung der Anlagen, z.B. zur Nachtzeit, sich mit der Deckung der variablen
sten zu begnügen. Berücksichtigt man diese Komplikationen bei der "rich-
igen" Preisfindung, so wird verständlich, daß die Praxis im ganzen für
lle Tarifabnehmer zusammen die "richtige" Preisbildung mehr an der Auf-
andsdeckung orientiert. Die gesamten Durchschnittskosten werden an Stelle

---

) U.Flury, a.a.O., S.88.

der Durchschnittskosten des Grenzbetriebes maßgebend für die Preisfestsetzung, wenn die Nachteile, die aus hohen Monopolpreisen resultieren, in bestmöglicher Weise vermieden werden sollen. "Zwar ist dieser Preis", so kann man hier Eucken wiederholen, "nicht ganz systemgerecht, aber er ist leichter feststellbar".

Ein weiterer, bisher nicht erwähnter Nachteil von Monopolen zeigt sich in der Möglichkeit zur Preisdifferenzierung. Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß der Monopolist auf den Elementarmärkten seines Gesamtmarktes verschiedene Preise fordert, "die sich nicht nach seinen Produktionskosten, sondern nach der Preiswilligkeit der Nachfrager richten" 1). Im Bereich der öffentlichen Wirtschaft ist eine Situation verschiedener Preiswilligkeit insbesondere in der Energiewirtschaft gegeben. Die Monopolstellung ist gegenüber Großabnehmern geschwächt, da diese leicht zur Eigenversorgung übergehen, gegenüber Kleinabnehmern ist sie relativ stark. Wenn letztere lediglich auf Grund ihrer geringeren Ausweichmöglichkeit - und nicht, weil sie dem Monopol höhere Kosten verursachen - mit höheren Preisen belastet werden, so führt dies zu einer unerwünschten volkswirtschaftlichen Verzerrung der Wettbewerbsgrundlage zwischen verschiedenen Betriebsgrößen und Abnehmergruppen. Auch aus dieser Sicht erwächst den öffentlichen Monopolen eine besondere Verpflichtung.

II. Marktordnung auf oligopolistischen Märkten

Die spezielle politische Aufgabe öffentlicher Unternehmen, die auf oligopolistischen Märkten tätig sind, kann unter bestimmten Voraussetzungen - bei entsprechender Marktstärke und guter Markttransparenz - darin bestehen, auf die Preis- und Geschäftspolitik der Mitbewerber einen Einfluß auszuüben. Die Beispiele aus der Geschichte der öffentlichen Unternehmen sind allerdings nicht zahlreich. Die Preußische Regierung wurde durch Gesetz vom 31.März 19o2 zum Erwerb von Kohlefeldern im Ruhrgebiet ermächtigt, um, wie es in der Präambel heißt, "einen gewissen Einfluß auf die Preisbildung ausüben zu können" 2). Das Interesse daran war nicht zuletzt fiskalischer Natur, da die Staatseisenbahnen zu den Großabnehmern von Kohle zählten. Auch der Ausbau der staatlichen Interessen am Kalibergbau wurde mit dem Ziel verfolgt, "um im Kalisyndikat bei Gegensätzen zwischen dem Wintershallkonzern einerseits und den übrigen Kaliwerken andererseits jeweils den Ausschlag zu geben" 3). Tatsächlich ist der Staat als Bergbautreibender "zu einem maßgeblichen bestimmenden Wirtschaftsfaktor geworden. Er ist in die Lage versetzt worden, auf Grund der Größe seines Bergwerksbesitzes und seiner Beteiligungen an bergbaulichen Unternehmungen die Entschlüsse der Bergbautreibenden, insbesondere im Rahmen der wirtschaftlichen Selbst-

---

1) H.v.Stackelberg, a.a.O., S. 223/24.
2) Nach "Handbuch der öffentlichen Wirtschaft", herausgegeben vom Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs. Bearbeitet von W.Pahl und K.Mendelsohn. Berlin 193o, S.124.
3) K.Bloch, Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Die Preußische Bergwerks- und Hütten-AG. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil, S.398.

rwaltung, entscheidend zu beeinflussen" 1). Die wirtschaftliche Machtsition des Staates hat sich insbesondere bei der Festlegung der Preislitik der Syndikate vor dem Ersten Weltkrieg und bei den Verhandlungen er die Erneuerung des Rheinisch-Westfälischen Kohlensyndikats gezeigt 2). ch dem Ersten Weltkrieg wurden der Kohle- und Kalibergbau in Zwangssynkaten zusammengefaßt, so daß sich die Wirkungsmöglichkeit der Staatsbeiebe darauf beschränkte, ihren Einfluß innerhalb der Syndikate geltend machen 3). In jüngster Zeit, im Herbst 1957, wurden anläßlich einer urch Kohlepreiserhöhungen ausgelösten Kohlepreisdebatte Überlegungen anstellt, die staatliche Hibernia Bergwerksgesellschaft AG anzuhalten, die reiserhöhungen der privaten Unternehmen nicht mitzumachen 4). Nach andeen Vorschlägen sollen die Bundesunternehmen in geeigneten Positionen rundsätzlich dazu dienen, das Oligopolproblem durch die Übernahme der reisführerschaft zu lösen 5). Diese Auffassung hat keinen eindeutigen olitischen Widerhall gefunden 6). Von einigen Ausnahmen abgesehen, blieb bisher im ganzen auch bei der Diskussion des Problems, dessen ökonomihe Seite uns nun beschäftigen soll.

im Monopol reicht das statische Modell der Preistheorie aus, um dessen chteile in der Praxis aufzuzeigen und Eingriffe zu rechtfertigen. Bei igopolen ist ein solcher Nachweis an verschiedene Voraussetzungen geüpft. Nicht auf jedem oligopolistischen Markt ist ein Eingriff notwenig oder gerechtfertigt. Die Gegner eines Eingriffs können zunächst darauf nweisen, daß bei den Oligopolen die ausgebrachte Menge und der Preis egelmäßig zwischen den für Monopole und Polypole typischen Preisen liegen, daß für die Größe des verursachten Schadens im Vergleich zu einer polyolistischen Preisbildung entscheidend ist, ob die Absatz-Preispolitik im nzelfall mehr der des Monopols oder der unter polypolistischen Bedingunen entspricht. Ganz allgemein wird man sagen können, daß die Annäherung polypolistische Preise mit der Zahl der Marktteilnehmer wächst und daß gleichen Maße die Notwendigkeit zu staatlichen Eingriffen aus Überlegungen, die aus der monopolistischen Preisbildung abgeleitet werden, geinger ist. Es ist aber auch bei einer kleinen Zahl von Anbietern nicht uszuschließen, daß eine Preisbildung zustande kommt, die sich der unter olypolistischen Bedingungen nähert oder diese sogar noch unterschreitet. erade auf oligopolistischen Märkten kann der Wettbewerb besonders rege ein. Die Dynamik des Marktes, die Notwendigkeit, die Mitbewerber zu überfinden, ist oft größer als auf polypolistischen Märkten 7). Nur auf oligolistischen Märkten wird der Mitanbieter als "Rivale" empfunden, dessen

---

1) G.Boldt, Staat und Bergbau, München und Berlin 1951, S.91.
2) G.Boldt, a.a.O., S.91.
3) Vgl.Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, a.a.O., S.134.
4) Vgl.Bericht im Handelsblatt Nr.115 vom 2.Oktober 1957.
5) Vgl.Stenographisches Protokoll der Sitzung des 2.Deutschen Bundestages vom 10.Januar 1957, S.10132 ff. sowie des 3. Deutschen Bundestages vom 12.Juni 1958, S.1631 ff.
6) Vgl.Stenographisches Protokoll der Sitzung des 3.Deutschen Bundestages vom 12.Juni 1958, S.1636 ff.
7) F.A.Lutz, a.a.O., S.29 ff.

Verhalten die Höhe des eigenen Gewinns mitbestimmt, während auf polypolistischen Märkten eine Gewinnsteigerung nur durch Kostensenkung erreicht werden kann.

Im Gegensatz zu polypolistischen Märkten besteht aber keine Garantie, daß ein lebhafter Wettbewerb auf Oligopolmärkten tatsächlich und fortwährend stattfindet und daß sich somit preisregulierende Eingriffe erübrigen. Alles hängt vom Verhalten der beteiligten Unternehmer ab. Was die Preisbildung anbelangt, so zeichnen sich oligopolistische Märkte sogar durch eine relative Preisstabilität aus. Diese ist darauf zurückzuführen, daß sich die Oligopolisten durch Reklame und durch Produktdifferenzierung einen "reaktionsfreien Bereich"(Gutenberg) schaffen, in dem sie frei operieren können, ohne entsprechende Reaktionen der Konkurrenten befürchten zu müssen, weil deren Nachfrage infolge der Unvollkommenheit des Marktes scheinbar nicht berührt wird. Wie groß dieser Spielraum ist, hängt von der Größe der Substitutionselastizität der Nachfrage ab.

Bedeutsamer als die Unvollkommenheit des Marktes zur Erklärung der relativen Preisstabilität sind zwei andere Gesichtspunkte.

Gerade infolge der Gefahren des scharfen Wettbewerbs kann die Neigung zu einer (stillschweigenden) Verständigung zwischen den Anbietern bestehen. Sie schützt jeden einzelnen nicht nur vor etwaigen preisstrategischen Maßnahmen anderer, die zu Verlusten oder zu verminderten Gewinnen führen können, sondern hat auch den Vorteil, daß das Monopolangebot verwirklicht werden kann. Der Zusammenschluß zu einem Kollektivmonopol mit Übereinkunft über Preise und Absatzmengen sichert allen Marktteilnehmern zusammen den größtmöglichen Gewinn, so daß zweifellos ein Anreiz besteht, sich zu einigen.

Auch wenn keine Verständigung zustande kommt, kann es für den Oligopolisten ratsam sein, den Preis nicht als Aktionsparameter zu verwenden. "Eine der Wirklichkeit bei oligopolistischem Verhalten in manchen Fällen entsprechende Annahme über das Verhalten des zweiten Anbieters ist folgende: Der erste Anbieter rechnet damit, daß der zweite Anbieter auf Preissenkungen ebenfalls mit Preissenkungen, auf Preiserhöhungen dagegen nicht reagieren wird" 1). Er sieht sich einer "kinked demand curve" (Stigler) gegenüber. Sie verhindert namentlich bei ausgeprägter Substitutionskonkurrenz und ruhiger Konjunkturlage Preiserhöhungen, sie hemmt aber auch ein Einspielen der Preise auf einem niedrigeren Niveau.

Es kann hier nicht das Ziel sein, alle Möglichkeiten gestörten Wettbewerbs beim Oligopol aufzuzeigen, sondern es sollten nur einige der wichtigsten Gesichtspunkte angeführt werden, die dafür sprechen, daß nicht automatisch eine volkswirtschaftlich wünschenswerte Preisbildung und Verteilung der Produktionsfaktoren auf oligopolistischen Märkten zustande kommt. Auf welchem Niveau sich die Preise einspielen, kann praktisch im voraus nicht beantwortet werden. Ebenso wenig ist vorhersehbar, wie lange ein Zustand der Preisstabilität anhält und ob sich der Wettbewerb nicht vom Preis als Aktionsparameter auf die Qualität verlagert.

---

1) E.Schneider, a.a.O., II.Teil, S. 65/66.

ie Unmöglichkeit, das Verhalten der Oligopolisten bei nicht staatlich beinflußter Preisbildung vorherzusagen, erschwert die Aufgabe der öffentlihen Unternehmen insofern nicht, als es zunächst nur auf ihr eigenes Verhalten ankommt, das auf das ganze Oligopol ausstrahlen soll. Senkt das öffentliche oligopolistische Unternehmen seine Preise, so werden auch die rivaten Unternehmen bei vollkommenem Markt oder bei genügender Substitionselastizität der Nachfrage gezwungen sein, sich anzupassen.

ie weit soll aber das öffentliche Oligopol mit den Preisen heruntergehen? oll es, wie das Monopol, der Durchschnittsregel folgen?

as Oligopol steht auch bezüglich der Zusammensetzung des Gewinns zwischen olypol und Monopol. Sehen wir vom Unternehmerlohn und von der Kapitalverinsung ab, die betriebswirtschaftlich ohnehin Kosten darstellen und abtrahieren auch von den durch eine Veränderung der Nachfrage entstehenden arktlagengewinnen, so kommt bei den Betrieben, die im Wettbewerb stehen, ls hauptsächliche Gewinnquelle die Erzielung einer Differentialrente in etracht. Diese entsteht durch verschieden hohe Kostenniveaus bei einheitlichem Marktpreis. Definitionsgemäß kann sie beim Monopol nicht entstehen, a nur ein Anbieter und ein Kostenniveau vorhanden sind. Hier tritt der onopolgewinn in den Vordergrund, der volkswirtschaftlich unerwünscht ist. eim Oligopol können Differentialrenten und Monopolrenten gemischt in Erscheinung treten. Eine Preissenkung des öffentlichen Oligopolbetriebes bis uf die Durchschnittskosten würde, wenn der öffentliche Betrieb einen Kotenvorsprung vor den Mitbewerbern hat, auch die Differentialrente beseiigen. Die Produktion würde sich auf den öffentlichen erwerbswirtschaftlihen Betrieb konzentrieren, die Unternehmen, deren Kosten über denen des ffentlichen Betriebes liegen, würden ausscheiden. Nun kann zwar kein Zweiel bestehen, daß eine möglichst billige Produktion volkswirtschaftlich rwünscht ist; aber konsequent zu Ende gedacht müßte eine solche Politik arin enden, daß auf den oligopolistischen Märkten die Zahl der Unternehen noch mehr schrumpft, bis schließlich nur noch das kostengünstigste brig bleibt, das aber im weiteren Verlauf keinerlei Kostendruck durch die onkurrenz mehr ausgesetzt wäre. Theoretisches Ziel des öffentlichen Monools kann es daher nur sein, die Preise so weit zu senken, daß die Monopolente beseitigt wird und daß zugleich der infolge der Beschränkung des ettbewerbs verminderte Druck auf die Kosten verstärkt wird. Praktisch bestehen erhebliche Schwierigkeiten darin, daß umfangreiche Untersuchungen ber die Kostenlage, über die Nachfrageverhältnisse und den Grad der Monolisierung der Branche für die Verwirklichung einer optimalen Preispolik erforderlich wären. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben - was in eutschland allgemein zutrifft - so kann die Konsequenz für die öffentlihen Unternehmen u.E. nicht darin bestehen, sich erwerbswirtschaftlich-apitalistisch zu verhalten, sondern aus der Beurteilung der eigenen Lage eraus einen "angemessenen" Preis zu verwirklichen. In Deutschland hat das olkswagenwerk in den letzten Jahren eine Preispolitik des "mittleren Wees" verfolgt, d.h. der Preis lag zwischen Durchschnittskostenpreis und rzielbarem Maximalpreis 1). Es hat dadurch einen gewissen mäßigen Einfluß

.) Vgl.C.E.Fischer, Das Volkswagenwerk als Stiftungsunternehmen. In: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 4, Heft 2/1958, S.1o3 ff.

auf die Konkurrenz ausgeübt und auf einem Teilmarkt eine Mengenkonjunktur herbeigeführt. Wenn dazu kritisch vermerkt wird, das sei "keine freie Marktwirtschaft mit freier Preisbildung, sondern staatlicher Dirigismus auf einem Markt mit unvollständigem Wettbewerb" 1), so ist dem entgegenzuhalten, daß eben gerade der unvollständige Wettbewerb einen Eingriff rechtfertigt. Auf oligopolistischen Märkten kommt kein stabiles Gleichgewicht zustande, das durch staatliche Eingriffe zerstört werden könnte 2). Auch in den USA werden die rein öffentlichen Unternehmen von der Art der Tennessee Valley Authority und ähnliche Betriebe in der Elektrizitätswirtschaft - und auch im Bankwesen - dazu benutzt, die Preise für elektrischen Strom - oder auch den Zinsfuß für Bankkredite - auf ein angemessenes Niveau herabzudrücken. "Sie sollen nicht Wettbewerber aufschlucken, sondern Preise und Gewinne regulieren" 3).

E. ERGEBNIS DES ERSTEN TEILS

Auf dem Wege, die Möglichkeiten und Hemmnisse der Verwendung öffentlicher Unternehmen im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik aufzuzeigen, haben wir in den vorausgegangenen Abschnitten des Ersten Teils dargestellt, welche Ziele vom sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Standpunkt aus realisiert werden könnten oder sollten. Das Ergebnis dieser Untersuchungen soll kurz zusammengefaßt werden, bevor wir dazu übergehen, im Zweiten Teil die Hemmnisse in der Verwendung der öffentlichen Unternehmen im Dienste der Sozial- und Wirtschaftspolitik darzustellen.

Auf dem Gebiet der Sozialpolitik hat sich ergeben, daß die besondere Bedeutung in einer allgemein konsumentenfreundlichen Preispolitik öffentlicher monopolistischer Unternehmen und weniger in sog. "Sozialtarifen" oder einer speziellen Förderung der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer liegt.

Auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik zeigte sich, daß bei Wettbewerbsbetrieben die Rationalisierungsinvestitionen und die nichtkapazitätswirksamen Investitionen konjunkturausgleichend eingesetzt werden können. Bei monopolistischen Unternehmen kommen zusätzlich die Erweiterungsinvestitionen in Frage, sofern die zukünftige Entwicklung antizipiert, d.h. die Durchführung der Erweiterungsinvestitionen vorverlegt wird. Der gemeinwirtschaftliche Effekt, der mit der konjunkturellen Lenkung der Investitionen erreicht werden soll, erscheint bei Konjunkturanregung gewährleistet, während er bei Konjunkturdämpfung nur dann mit Sicherheit eintritt, wenn die betrieblichen Reservemittel außerhalb des Bankensystems stillgelegt werden 4).

Bezüglich der Preispolitik öffentlicher Unternehmen als mittelbarer Methode der Konjunkturlenkung ist allgemein eine möglichst große Flexibilität in der Preisbildung empfehlenswert. Ausnahmen ergeben sich in der Hochkonjunktur durch Stabilhalten der Preise bei geringer Nachfrageelastizität

---

1) Vgl.C.E.Fischer, a.a.O., S.105.
2) Vgl.H.v.Stackelberg, a.a.O., S.211.
3) F.K.Mann, Der Stand der öffentlichen Wirtschaft in den Vereinigten Staaten. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3/1954, S.13.
4) Vgl.zu dieser Möglichkeit die kritischen Ausführungen im Dritten Teil, Abschnitt B II.

nd in der Konjunkturabschwächung durch stärker als marktbedingte Preis-
enkungen öffentlicher Monopole bei geringer Substitutionselastizität. Die
reispolitik würde am wirksamsten unterstützt durch Stillegung bzw. Ent-
ortung der Fonds der öffentlichen Betriebe.

eschäftigungsstabilisierung als Beitrag zur Konjunkturstabilisierung hat
ur praktische Bedeutung bei rückläufiger Konjunktur und ist mehr sozial-
olitisch als konjunkturpolitisch von Interesse.

uf dem Gebiet der Strukturpolitik liegen die Hauptmöglichkeiten in der
arifbildung und in der Auftragsvergabe. Subventionierend einspringen soll
ie öffentliche Unternehmung nur aus besonderen sozialen und politischen
ründen.

uf dem Gebiete der Marktordnung wurde gezeigt, daß die öffentlichen mo-
opolistischen Unternehmen der Durchschnittskostenregel folgen sollen,
ährend die oligopolistischen Unternehmen eine angemessene Preisbildung
nter Verzicht auf monopolistische Preisaufschläge verwirklichen sollen.

Z W E I T E R T E I L

Die Hemmnisse bei der Verwirklichung sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele im Rahmen der öffentlichen Unternehmungen

A. DER MANGELNDE EINFLUSS AUF DIE GESCHÄFTSENTSCHEIDUNGEN

. Notwendigkeit und Ziel der Einflußnahme

ie grundsätzliche Entscheidung über Art und Ausmaß an Gemeinwohlaufgaben, ie ein öffentliches Unternehmen tragen soll, fällt außerhalb des Betrie- es, im politischen Bereich. Die Realisierung der politischen Forderungen oll im Betrieb erfolgen. Ob dies tatsächlich geschieht, muß aus zwei Grün- en in Frage gestellt werden. Erstens liegt in der zu erwartenden Verhal- ensweise der Unternehmensleitungen ein Unsicherheitsfaktor. Es kann nicht ngenommen werden, daß die Geschäftsleitungen der öffentlichen Unternehmen n jedem Fall willig die politischen Wünsche verwirklichen, die an sie erangetragen werden. Selbst wenn hier und da an Stelle des Typus des ka- italistischen Unternehmers im öffentlichen Betrieb der Typus des "öffent- ichen Unternehmers" vertreten sein sollte, dessen Wesen die Polarität wischen Kaufmann und öffentlichem Sachwalter ausmachen und dessen Genug- uung darin bestehen soll, nicht für einzelne zu verdienen, sondern der llgemeinheit zu dienen 1), bleibt offen, ob seine Vorstellung von den im nteresse des Gemeinwohls zu ergreifenden Maßnahmen mit den politischen ünschen übereinstimmt. Zweitens kann die Interessenlage zwischen dem olitischen Verband, der die Forderungen vorbringt und dem Verband, in des- en Eigentum sich das Unternehmen befindet, differieren. Soll Sicherheit estehen, daß die politischen Ziele verwirklicht werden, so muß die politi- che Stelle, die die Ziele postuliert, auch den erforderlichen rechtlichen der faktischen Einfluß auf die Erwerbsbetriebe besitzen, um sie durch- etzen zu können.

eder sozialpolitischen oder volkswirtschaftlichen Aufgabenstellung ent- pricht eine Maßnahme der betrieblichen Preispolitik oder der Investitions- olitik. Greifen wir auf die im Ersten Teil angeführten Ziele zurück,so äßt sich der Zusammenhang zwischen betrieblichem Aktionsbereich und volks- irtschaftlicher Wirkung schematisch wie folgt darstellen:

) K.Schmölder, Der öffentliche Unternehmer - ein eigener Typus. In: Der Städtetag, 1955, S.568.

Betrieblicher Aktionsbereich	)	Volkswirtschaftliche Wirkung
1. Preispolitik		
a. langfristige Preisveränderungen	)	Sozialpolitik, Strukturpolitik, Marktordnung
b. kurzfristige Preisveränderungen	)	Konjunkturpolitik
2. Investitionspolitik		
a. Zeitpunkt der Durchführung	)	Konjunkturpolitik
b. Vergabebedingungen	)	Strukturpolitik

Aus dem Schema ergibt sich deutlich, daß derjenige die instrumentale Stellung eines Unternehmens beherrscht, der auf die Preispolitik und auf die Investitionspolitik den erforderlichen Einfluß hat. Daraus ergibt sich die Fragestellung, wie weit diese - zumeist rechtlichen - Voraussetzungen für die Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Ziele gegeben sind:
(a) bei verschiedenen Rechtsformen öffentlicher Unternehmen, sofern man einen einheitlichen politischen Willen bei Bund, Ländern und Gemeinden unterstellt, und
(b) bei verschiedenen Rechtsträgern (Bund, Länder und Gemeinden), sofern man eine Identität der Ziele von Bund, Ländern und Gemeinden nicht unterstellt.

II. Rechtsformen und Einflußmöglichkeiten

a. Der reine Regiebetrieb, der nur vereinzelt anzutreffen ist, ist so eng mit der Hoheitsverwaltung verbunden, daß er keinerlei wesentliche Verselbständigung besitzt. "Die Betriebsleitungsfunktionen sind mehr oder weniger an die Organe des allgemeinen öffentlichen Verwaltungsapparartes gebunden. Die Willensbildung erfolgt durch die Instanzen der Trägerkörperschaft. Der reine Regiebetrieb verfügt somit über keine eigene, von der übrigen Verwaltung unabhängige Handlungsfähigkeit, und zwar weder im wirtschaftlichen noch im rechtlichen Sinne" 1).

b. Der Regiebetrieb gemäß § 15 Reichshaushaltsordnung (RHO) zeichnet sich gegenüber der allgemeinen Verwaltung dadurch aus, daß er eine verselbständigte Vermögenswirtschaft in der Form eines Sondervermögens und in vielen Fällen eine doppelte an Stelle einer kameralistischen Buchführung besitzt. Außerdem sind die Einnahme- und Ausgabeposten in den Voranschlägen grundsätzlich deckungsfähig, was nach Vialon den Betrieb erst zum Wirtschaftsbetrieb macht 2); aber "die Betriebe nach § 15 RHO sind nicht als selbständige Unternehmen mit eigener Haushalts- und Betriebswirtschaft anzusehen. Sie haben kein Kapital für Notfälle anzusammeln, sondern alle Ein-

1) A.Schnettler, Öffentliche Betriebe, Essen 1956, S.67.
2) Vgl.K.Vialon, Haushaltsrecht, 2.Auflage, Berlin und Frankfurt 1956, S.437.

ünfte dem allgemeinen Haushalt des Bundes zur Deckung seiner Ausgaben zuuführen. Inwieweit Rückstellungen für wichtige Investierungen zu bilden ind, muß von Jahr zur Jahr der Entscheidung des Ressorts vorbehalten blieen" 1). "Die §-15-Betriebe sind... gemäß ihrem Wesen nachgeordnete Dienststellen der allgemeinen Verwaltung. Ihre Betriebsleitungen haben den Weiungen der vorgesetzten Dienststellen Folge zu leisten" 2).

. Der Eigenbetrieb gemäß Eigenbetriebsverordnung (EigVO) 3) besitzt zwar ls unmittelbares betriebliches Leitungsorgan eine Werkleitung; aber "die emeindevertretung ist wie in der ganzen Gemeindeverwaltung das oberste rgan des Eigenbetriebes... In allen Ländern ist sie entweder auf Grund usdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen oder in tatsächlicher Anwendung uständig für Tarifangelegenheiten, Beschlußfassung über Wirtschaftspläne nd Jahresabschlüsse, Satzungsänderungen und Rückzahlung von Eigenkapital, esentliche Veränderungen im Eigenbetrieb und Umwandlung in eine andere echtspersönlichkeit, die Übernahme neuer Aufgaben, die Aufnahme von Darehen und die Bestellung der Werkleiter" 4). Das Recht des Gemeinderats mfaßt nicht nur die Genehmigung von Vorschlägen, die von der Werkleitung der von anderen Stellen eingereicht werden, sondern er kann auch von sich us tätig werden. Wie sich aus der angeführten Aufzählung ergibt, fallen nter seine Beschlußfassungskompetenz auch die uns interessierenden preisnd investitionspolitischen Entscheidungen. Die Investitionen können insesondere auch mittels des Finanzplanes dirigiert werden, der einen Teil es Wirtschaftsplanes ausmacht. Er muß "mindestens alle voraussehbaren innahmen und Ausgaben des Wirtschaftsjahres enthalten, die sich aus Anageänderungen (Ersatz, Erweiterungen, Neubau, Anlagevergrößerungen) und us der Kreditwirtschaft des Eigenbetriebes ergeben" 5). Dem Finanzplan oll eine Planungsübersicht für die folgenden Geschäftsjahre beigegeben erden (§ 15 Abs.6 EigVO). Wird diese letztere Vorschrift befolgt, so ist ine geeignete Grundlage für eine überkonjunkturelle Investitionspolitik egeben, vorausgesetzt, daß der langfristige Investitionsplan nicht fortährend dem Konjunkturzyklus angeglichen wird.

1. Die Deutsche Bundesbahn verfügt nach dem Bundesbahngesetz (BBGes) im Vorstand über ein Leitungsorgan und im Verwaltungsrat über ein Beschlußfassungsorgan. Der Vorstand ist an die Beschlüsse des Verwaltungsrats gebunden (§ 9 Abs.1), der seinerseits weisungsunabhängig ist (§ 1o Abs.4). Von den insgesamt zwanzig Mitgliedern des Verwaltungsrats werden fünf auf Vorschlag des Bundesverkehrsministers ernannt. Der Bundesrat entsendet seine fünf Vertreter unabhängig. Bei den fünf Vertretern der Gesamtwirtschaft und den fünf Vertretern der Gewerkschaften sind jeweils zehn Personen der Bundesregierung zur Wahl zu stellen (vgl. § 1o). Die Bundesre-

---

1) Erlaß des Bundesministeriums für Finanzen vom 4.Dezember 1956, zit.nach Vialon, a.a.O., S.442.
2) A.Schnettler, a.a.O., S.73.
3) Entstanden durch Verordnung vom 21.November 1938 (RGBl.I, S.1650) als Rechtsform für kommunale Unternehmen. Soweit die Bundesländer nach dem 2.Weltkrieg nicht neue EigVO erlassen haben, gilt die EigVO von 1938 weiter.
4) "Das Eigenbetriebsrecht der Gemeinden". Eine Übersicht von Dr.F.Zeiss. In: Die Praxis der Gemeindeverwaltung, herausgegeben vom Gemeinde- und Schulbuchverlag GmbH, Uttenreuth bei Erlangen (ohne Jahresangabe), II, D, 1d, S.13.
5) § 15 Abs.1 EigVO.

gierung hat demnach großen Einfluß auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats. Das ist deshalb wichtig, weil zu seinem Kompetenzbereich u.a. die Beschlußfassung über den Wirtschaftsplan, die Aufnahme von Krediten und Anleihen, die wesentlichen Tarife, den Bau neuer Bahnen und die Durchführung grundlegender Neuerungen oder Änderungen technischer Anlagen gehört (vgl.§ 12).

Sollte der Bundesregierung dieser mittelbare Einfluß nicht ausreichen, so kann sie weitgehend ihren unmittelbaren Einfluß geltend machen. Der Bundesverkehrsminister besitzt u.a. bezüglich des Wirtschaftsplanes, des Baues neuer Bahnen und bezüglich der Tarifänderungen ein Genehmigungsrecht (vgl.§ 14 Abs.4 und § 16), ja er kann darüber hinaus von sich aus "Änderungen von Verkehrstarifen der Deutschen Bundesbahn verlangen, die er im öffentlichen Interesse oder im Interesse der deutschen Volkswirtschaft für notwendig erachtet" (§ 16 Abs.4). Ferner kann er nach § 14 allgemeine Anordnungen erlassen, die erforderlich sind, um den Grundsätzen der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik Geltung zu verschaffen und um die Interessen der Deutschen Bundesbahn und der übrigen Verkehrsträger miteinander in Einklang zu bringen. Schnettler 1) bemerkt hierzu: "Damit liegt die Entscheidung darüber, wann der Bundesverkehrsminister wichtige Entscheidungen selbst zu treffen hat und damit in die Geschäftsführung der Bundesbahn eingreifen kann, in etwa in dessen eigener Hand".

e. Die Deutsche Bundespost wird gemäß Postverwaltungsgesetz (PVerwG) "von dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen unter Mitwirkung eines Verwaltungsrats... geleitet" (§ 1). Der Verwaltungsrat beschließt, ähnlich wie der Verwaltungsrat der Bundesbahn, über den Voranschlag, die Gebührenbemessung, die Übernahme neuer, die Änderung oder die Aufgabe bestehender Dienstzweige und die Durchführung grundlegender Neuerungen oder die Änderung technischer Anlagen (§ 12 Abs.1). Der Minister kann aber den Verwaltungsrat daran hindern, Entscheidungen zu treffen, die zu einer Erhöhung der im Voranschlag vorgesehenen Ausgaben oder die zu einer Verminderung der veranschlagten Einnahmen führen würden (§ 15 Abs.5). Darüber hinaus hat er ein aufschiebendes Vetorecht, wenn nach seiner Auffassung "ein Beschluß des Verwaltungsrates im Interesse des Bundes nicht verantwortet werden kann" (§ 13 Abs.1). "Mit diesen Rechten", so urteilt Schnettler 2) "könnte dem Minister theoretisch die Möglichkeit in die Hand gegeben worden sein, den Verwaltungsrat auf das Niveau eines lediglich beratenden Beirates herabzudrücken".

f. Bundesbahn und Bundespost sind öffentlich-rechtliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Daneben gibt es zahlreiche öffentlich-rechtliche Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit in den verschiedensten Sonderformen. Bei diesen handelt es sich jedoch ausschließlich um Kredit-, Versicherungs- und Wohnungsbauunternehmen, die aus der Untersuchung ausgeschlossen wurden.

---

1) A.a.O., S.85.
2) A.a.O., S.89/90.

:. Die Aktiengesellschaft besitzt nach dem geltenden Aktienrecht den Vor-
tand, den Aufsichtsrat und die Hauptversammlung. Der Vorstand leitet die
eschäfte unter eigener Verantwortung (§ 7o). Der öffentliche Verband als
igentümer einer Aktiengesellschaft hat einen unmittelbaren Einfluß auf
ie Geschäftsführung über die Hauptversammlung, (1) wenn der Vorstand von
er Hauptversammlung eine Entscheidung über Fragen der Geschäftsführung
erlangt (§ 1o3) und (2) dadurch, daß die Hauptversammlung den Aufsichts-
at wählt (§ 87). Im Falle (1) kann schwerlich von einem echten Einfluß
es Aktionärs auf die Geschäftsführung gesprochen werden, da die Initiati-
e beim Vorstand liegt. Interesse verdient der Fall (2), die Besetzung des
ufsichtsrats durch die Hauptversammlung. Welche Möglichkeiten sind da-
urch geboten?

Zu den wichtigsten Funktionen des Aufsichtsrats gehört (1) die Bestellung
nd Abberufung der Vorstandsmitglieder und die Mitwirkung beim Jahresab-
chluß und (2) die Überwachung der Geschäftsführung.

urch die Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder kann der öf-
entliche Eigentümer via Aufsichtsrat einen gewissen Einfluß zwar nicht
uf die laufende Geschäftsführung, wohl aber auf deren tragende Prinzipien
eltend machen. Vorausgesetzt, daß der Aufsichtsrat im Interesse des Ei-
entümers handelt - eine Voraussetzung, die uns noch beschäftigen wird -
ann bei der Auswahl der Vorstandspersönlichkeiten deren Mentalität in Be-
racht gezogen werden, insbesondere ob es nicht "an notwendigem Verständ-
is für die Belange der Allgemeinheit fehlt. Richtige Personalpolitik ist
ichtiger als minutiöse Kompetenzabgrenzung" 1). Das gleiche gilt schon
ür die Auswahl der Aufsichtsratsmitglieder. Sie sind "zwar aus dem Ver-
rauen des Gesellschafters berufen und tragen ihr Amt stets auch zu dessen
isposition, aber sie sind nicht an strikte Weisungen gebunden; diese könn-
en nicht einmal in einer gehörigen Form erteilt werden" 2). Es spitzen
ich deshalb "alle Lenkungsfunktionen über die gesetzlich oder auch spezi-
ell getroffenen institutionellen Regelungen hinaus schließlich auf solche
er Personalpolitik zu" 3).

ine vom Standpunkt der Durchsetzung des politischen Willens optimale Be-
etzung der Aufsichtsratsposten scheitert heute bei den meisten öffentli-
hen Unternehmen schon am geltenden Recht, abgesehen von der personellen
roblematik. Der öffentliche Verband als Eigentümer oder Verwalter eines
nternehmens kann den Aufsichtsrat nur bestimmen, soweit nicht durch das
og.Vorschaltgesetz 4), das Mibestimmungsgesetz 5) und das Betriebsverfas-
ungsgesetz 6) Bindungen bestehen. Bei Unternehmen, die unter das Vorschalt
esetz fallen - und das ist die Mehrheit der Bundesgesellschaften - kann
er Bund nur die einfache Mehrheit der Aufsichtsratssitze beanspru-

---

1) A.Schnettler, a.a.O., S.1o2.
2) G.Strickrodt, Die gewerblichen Staatsunternehmen in ihrer verfassungs-
rechtlichen und unternehmenswirtschaftlichen Bedeutung.Tübingen 1954,
S.27.
3) Ders., a.a.O., S.27.
4) Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermö-
gens und der preußischen Beteiligungen.Vom 21.Juli 1951(BGBl.I, S.467).
5) Ges.über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und
Vorständen der Unternehmen des Bergbaues und der Eisen und Stahl erzeu-
genden Industrie. Vom 21.Mai 1951 (BGBl.I, S.347).
6) Vom 11.Oktober 1952(BGBl.I,S.681),geändert durch Gesetz vom 3.September
1953 (BGBl.I, S.1267).

chen 1). Ist, wie bei fast allen Aktiengesellschaften, gleichzeitig das Mitbestimmungsrecht oder das Betriebsverfassungsrecht einschlägig, wonach bis zur Hälfte bzw. ein Drittel der Aufsichtsratsposten durch Arbeitnehmer zu besetzen sind, so erreicht er nicht einmal die einfache Mehrheit. Durch das Nebeneinander von Vertretern des Bundes, der Länder und der Arbeitnehmer "aber ist die direkte Verbindung zwischen Gesellschaftsversammlung und Aufsichtsrat in einer Weise modifiziert, daß von einer einheitlich ausgeübten Verantwortung für das Unternehmen meist kaum noch gesprochen werden kann" 2). Der Bundesrechnungshof hat auf die Gefahr, die daraus für die Durchsetzung der Richtlinien der Wirtschaftspolitik resultiert, in einem seiner Prüfungsberichte aufmerksam gemacht 3), und nicht zu unrecht, wie wir glauben; denn ob der eigentliche Eigentümer unter diesen Umständen den gewünschten Einfluß in instrumentaler Richtung ausüben kann, hängt davon ab, ob seine Vertreter "Manns genug" und "Willens genug" sind, die ihnen anempfohlenen Richtlinien durchzusetzen, von recht subjektiven Merkmalen also.

Unterstellen wir das persönliche Moment als gegeben und untersuchen wir die institutionelle Stellung des Aufsichtsrates. Nach dem Aktienrecht können dem Aufsichtsrat weder Maßnahmen der Geschäftsführung übertragen werden (§ 95 Abs.5 Satz 1), noch kann ihm ein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsleitung eingeräumt werden. Seine Hauptaufgabe besteht in der Überwachung der Geschäftsführung. Im Rahmen dieser Funktion kann jedoch die Satzung oder der Aufsichtsrat vorsehen, "daß bestimmte Arten von Geschäften nur mit seiner Zustimmung vorgenommen werden sollen" (§ 95 Abs.5 Satz 2). Bei den Bundesunternehmen mit Fertigungsbetrieben gehören auf Vorschlag des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesrechnungshofes zu den zustimmungsbedürftigen Geschäften u.a.Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie sonstige Neuanlagen von einem bestimmten Betrag an und die Aufnahme von Krediten von einer bestimmten Fristigkeit und Höhe ab 4). Bei den öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft ist es vor allem die Preisbildung, die der öffentlichen Kontrolle unterworfen werden soll. Einen entsprechend gemeinwirtschaftlich eingestellten Aufsichtsrat vorausgesetzt, ist durch § 95 Abs.5 Satz 2 ein Weg geöffnet, um die Preis- und Investitionspolitik auch bei Aktiengesellschaften wenigstens in einem gewissen Grade nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu lenken. Dieser Möglichkeit sind aber Grenzen gesetzt. Satzung und Aufsichtsrat können zwar grundsätzlich die Art der zustimmungsbedürftigen Geschäfte frei bestimmen; "jedoch darf diese Befugnis nicht dazu benutzt werden, dem Aufsichtsrat hinsichtlich der Geschäftsführung eine annähernd gleiche Stellung einzuräumen wie dem Vorstand... Insbesondere kann die Zustimmung nicht für gewöhnliche Geschäfte vorgeschrieben werden, auch nicht allgemein für die Vornahme aller Geschäfte, die über den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb hinausgehen. Es wird nicht

---

1) Vgl. § 7 der VO zur Durchführung des § 6 des Vorschaltgesetzes. Vom 26.Juli 1951 (BGBl.I,S.471).
2) G.Strickrodt, a.a.O., S.28.
3) Vgl.Bericht über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Vom 22.November 1954, Deutscher Bundestag, 2.Wahlperiode, Drucksache 1892.
4) Vgl.K.Vialon, a.a.O.,S.724.

ulässig sein, den Kreis der zustimmungsbedürftigen Geschäfte durch Aufstellung einer Liste in der Satzung so weit zu ziehen, daß praktisch nahezu alle Handlungen und Beschlüsse des Vorstandes der Zustimmung des Aufsichtsrats bedürfen" 1). Ferner setzt das Genehmigungsrecht eine Aktivität des Vorstandes voraus. Es greift nicht ein, wenn der Vorstand eine aus konjunkturellen Gründen angebrachte Erhöhung der Investitionen oder eine andere Maßnahme aus seiner betriebswirtschaftlichen Sicht unterläßt. In dieser Situation könnte nur ein Weisungsrecht nutzen, das aber der Aufsichtsrat nicht besitzt.

Die schwache rechtliche Position des Eigentümers, die einen gesicherten Einfluß auf die Geschäftsführung der Aktiengesellschaften nicht gewährleistet – auch nach Schnettler "darf man nicht glauben, der Bund bzw. die Länder hätten als Kapitalgeber auf die innerbetriebliche Gestaltung solcher Betriebe wirklich großen Einfluß" 2), C.E.Fischer meint sogar, "daß die Anwendung der AG, so wie derzeit das Aktiengesetz...im privaten wie auch im öffentlichen Sektor ausgelegt und praktiziert wird, zu einer Ausschaltung der gewählten politischen Vertreter der Parlamente und Gemeindevertretungen geführt hat" 3) – hat die Bundesregierung schon in den zurückliegenden Jahren dazu veranlaßt, sich auf das Mittel der persönlichen Überzeugung zu verlegen. Sie wird sich auch in Zukunft, da eine Rechtsänderung nicht beabsichtigt ist, "bei Bundeseigenen Gesellschaften bemühen, deren Organe von der Richtigkeit der wirtschaftspolitischen Forderungen zu überzeugen, und daran die berechtigte Erwartung knüpfen, daß sie sich den Wünschen der Bundesregierung gegenüber in besonderem Maße aufgeschlossen zeigen" 4). Für die Vergangenheit kann gesagt werden, daß die Erwartungen nicht immer erfüllt wurden 5).

. Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung bietet im Vergleich zur Aktiengesellschaft bezüglich der Einflußmöglichkeit des Eigentümers auf die Geschäftsleitung bessere Möglichkeiten. Während der Aufsichtsrat der Aktiengesellschaft grundsätzlich auf die Überwachung der Geschäftsführung beschränkt ist, kann der Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft mit beschränkter Haftung "bestimmen, daß die Geschäftsführer den Weisungen des Aufsichtsrats zufolgen haben... Dann liegt es in seinem Ermessen, inwieweit er den Geschäftsführern eigene Beschließungsfreiheit beläßt, ob er nur die Richtlinien der Geschäftspolitik festlegt oder sich die Entscheidung für bestimmte Geschäfte oder Arten von Geschäften vorbehält... Neben die Überwachungsbefugnis des Aufsichtsrats tritt die Weisungsbefugnis, was bei der AG unzulässig ist" 6). Hier liegt die Problematik nicht in der Fragwürdigkeit des Einflusses des Aufsichtsrats auf die Geschäftsführung, sondern nur in der personellen Besetzung der Aufsichtsratssitze.

---

1) Schmidt in "Großkommentar Aktiengesetz", § 95 Anm.2o Berlin 1959.
2) A.Schnettler,a.a.O., S.11o.
3) C.E.Fischer, Das Problem der Rechtsform für öffentliche Unternehmen.In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3/1958, S.4.
4) H.Lindrath, Bundesminister für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes, Verhandlungen des Deutschen Bundestages vom 12.Juni 1958, 3.Wahlperiode, stenogr.Berichte Band 41, S.1637.
5) Vgl.ebenda, S. 1628.
6) Kommentar zum GmbH-Gesetz von Dr.Max Hachenburg (früher Staub-Hachenburg 6.Auflage, Berlin 1957, § 52 Anm.5o.

III. Rechtsträger und Einflußmöglichkeiten

Bisher wurde untersucht, wie weit der politische Wille bei verschiedenen Rechtsformen öffentlicher Unternehmen sozusagen institutionalisiert ist. Wir haben dabei die Identität und Einheitlichkeit der politischen Zielsetzung bei Bund, Ländern und Gemeinden unterstellt. Diese Annahme entspricht nicht immer der Wirklichkeit. Im Falle der Bundesbahn zeigt sich das darin, daß das Verhältnis von Bund und Ländern in einem eigenen Abschnitt "Verhältnis der Deutschen Bundesbahn zu den Ländern" geregelt werden mußte 1). Bei der Tariffortbildung dieses Unternehmens haben sich die Länder ein Anhörungsrecht ausbedungen, wenn ihre Interessen berührt werden 2). In umgekehrter Richtung zeigen sich Interessengegensätze, wenn der Bund wirtschaftliche Ziele setzt, deren Befolgung den Ländern oder den Gemeinden finanzielle Opfer abverlangt. In diesem Fall wird die Oberinstanz nur dann einige Aussicht auf Erfolg haben, wenn sie über ein Mitspracherecht verfügt. Schmölder 3) erscheint es schon fraglich, ob die Länder als Risikoträger bereit wären, in wünschenswerter Weise Gesichtspunkte der Gesamtwirtschaftspolitik zu Lasten fiskalischer Interessen zur Geltung kommen zu lassen"; umso berechtigter sind solche Zweifel bei den Gemeinden, zu deren Aufgaben die überregionale Wirtschaftspolitik nicht gehört. Erfahrungsgemäß orientieren sie sich denn auch primär am Gedeihen ihres eigenen Wirkungsbereichs.

Nach der heutigen Rechtslage beschränkt sich die Einflußnahme des Bundes auf Länder und Gemeinden bzw. die der Länder auf die Gemeinden im Bereich der Unternehmenswirtschaft auf die Energie- und Verkehrswirtschaft. Was andere Unternehmen wirtschaftspolitisch, etwa im Rahmen der Konjunkturpolitik, leisten, ist allein der Einsicht der zuständigen Länder- bzw. Gemeindeverwaltungen überlassen.

Die Lage auf dem Energie- und Verkehrssektor ist bezüglich der staatlichen Kontrollen wegen des Ineinandergreifens von allgemeinen und speziellen Vorschriften und wegen der vielfach ungeklärten Rechtslage bezüglich der Verwaltungszuständigkeiten und -befugnisse schwer zu überblicken. Trotzdem soll im folgenden versucht werden, einen Einblick zu vermitteln, wie weit von"oben" in die Entscheidungen der Energie- und Verkehrsunternehmen eingegriffen werden kann.

1. Die Einflußnahme auf die Investitionen durch die Oberverbände

Auf dem Gebiete der Investitionspolitik sind die Straßenbahnen nach dem Personenbeförderungsgesetz 4) verpflichtet, für den Bau, die Einrichtung und den Betrieb sowie für jede Erweiterung und wesentliche Änderung des

---

1) Vgl.BBGes. § 52.
2) Vgl.BBGes. § 46.
3) K.Schmölder, Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 4/1957, S.7 Fußnote.
4) Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande. Vom 21.März 1961.- Gegenüber dem alten Personenbeförderungsgesetz von 1934 ergeben sich in den für uns interessierenden Fragen keine wesentlichen Änderungen.

Unternehmens und seiner Einrichtungen eine Genehmigung einzuholen (§ 2). Die Genehmigung wird erteilt durch die höhere Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk das Unternehmen betrieben werden soll, ist also Ländersache. In gleicher Weise sind die Elektrizitäts- und Gasversorgungsunternehmen nach dem Energiewirtschaftsgesetz 1) verpflichtet, vor dem Bau, der Erneuerung, der Erweiterung oder Stillegung von Energieanlagen den Energieaufsichtsbehörden Anzeige zu erstatten (§ 4). Energieaufsichtsbehörden sind auf Bundesebene der Bundesminister für Wirtschaft und auf Länderebene die von den einzelnen Ländern zu Energieaufsichtsbehörden berufenen Stellen 2). Nach dem sog.Münchner Abkommen 3) müssen bei Bauvorhaben, die nicht nur ein Bundesland betreffen, zwei Instanzen (Bund und Länder) mit der Anzeige befaßt werden. Die Entscheidung wird in beiderseitigem Einvernehmen getroffen. Angelegenheiten, die ausschließlich ein Land betreffen, entscheidet die fachlich zuständige oberste Landesbehörde.

Die Pflicht zur Anzeige gibt der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, jede geplante Maßnahme daraufhin zu prüfen, ob der im Energiewirtschaftsgesetz beabsichtigte und in der Präambel zu diesem Gesetz zum Ausdruck gebrachte Zweck erreicht wird: eine auf die Dauer ausreichende, technisch sichere und preiswerte Energieversorgung zu gewährleisten.

Über die spezialgesetzliche Regelung der Verkehrs- und Energiewirtschaft hinaus sind die Gemeinden verpflichtet, der Aufsichtsbehörde (einer Dienststelle des Landes) Anzeige zu erstatten, wenn ein wirtschaftliches Unternehmen errichtet, übernommen oder erweitert werden soll 4). Die Prüfung der Rechtsaufsicht beschränkt sich aber darauf, ob die Kostendeckung gesichert ist und ob die für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden gültigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind 5). Bei strikter Anwendung des Grundsatzes, daß die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen nur errichten oder wesentlich erweitern darf, wenn u.a."der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann" 6), läßt sich damit eine Investitionskontrolle in dem Sinne durchführen, daß der Gemeinde fiskalisch zwar interessante, aber volkswirtschaftlich unzweckmäßige Investitionen untersagt werden.

2. D i e E i n f l u ß n a h m e a u f d i e P r e i s b i l d u n g d u r c h d i e O b e r v e r b ä n d e

Auf dem Gebiete der Preispolitik sind verschiedene Vorschriften ergangen, die obrigkeitliche Eingriffe in die Preisbildung gestatten.

---

1) Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft. Vom 13.Dezember 1935 (RGBl. I,S.1451).
2) Vgl.dazu ausführlich Eiser-Riederer, a.a.O., I.,S.7o ff.
3) Vom 13.3.195o, abgedruckt bei Eiser-Riederer, a.a.O., I.,S.72.
4) Vgl.Art.76 der Bayerischen Gemeindeordnung.
5) Vgl.Helmreich, Kommentar zur Bayerischen Gemeindeordnung. München 1953, S.235.
6) § 67 Abs.1 Ziff.3 der Deutschen Gemeindeordnung. - Der Grundsatz wurde von fast allen Gemeindeordnungen der Länder nach dem Zweiten Weltkrieg übernommen.

In der Elektrizitätswirtschaft und in der Gaswirtschaft kann der Bundeswirtschaftsminister durch allgemeine Vorschriften und Einzelanordnungen die allgemeinen Bedingungen und die allgemeinen Tarifpreise der Energieversorgungsunternehmen sowie die Energieeinkaufspreise der Energieverteiler "wirtschaftlich gestalten" (§ 7 EnergG.). Von dieser Möglichkeit wurde insofern Gebrauch gemacht, als noch vor dem Zweiten Weltkrieg Tarifordnungen für die Versorgung mit elektrischer Energie 1) bzw. mit Gas 2) ergangen sind. Die alte Tarifordnung für Gas wurde inzwischen durch eine "Bundestarifordnung Gas" ersetzt 3). Die Tarifordnung für elektrische Energie von 1938 hat nach wie vor Gültigkeit. Ferner wurden 1942 einheitliche "Allgemeine Bedingungen" für die Energieversorgung erlassen 4).

Die Tarifordnungen regeln nicht die Sonderabnehmerpreise, die, soweit nicht preisrechtliche Bindungen entgegenstehen, frei vereinbart werden können. Die Tarifordnungen schaffen auch kein Eingriffsrecht in die Preisbildung der einzelnen Unternehmen, soweit diese die in den Allgemeinen Bedingungen und Tarifordnungen festgelegten Grundsätze beachten. Sie stellen vielmehr langfristige Daten, ein Rahmenwerk, für die Preisbildung der Unternehmen auf dem Energiesektor dar. Eine unmittelbare Möglichkeit zur Einflußnahme auf die einzelnen Preisbildungsvorgänge ist nicht durch das Energierecht, sondern durch das allgemeine Preisrecht auf der Grundlage der Preisstopverordnung von 1936 5) in Verbindung mit dem Preisgesetz 6) und der Preisfreigabeanordnung von 1948 7) gegeben.

Für die ganze Versorgungs- und Verkehrswirtschaft war die Preisstopverordnung von 1936, nach der für Preiserhöhungen eine Ausnahmegenehmigung erforderlich war, von lang anhaltender Bedeutung. Während für den größten Teil der deutschen Wirtschaft nach der Währungsreform die Preisbildung freigegeben wurde, waren die Preise der Energie- und Verkehrswirtschaft durch die Preisfreigabeanordnung zu Höchstpreisvorschriften erklärt worden. Erhöhungen konnten nur mit besonderer Genehmigung der für die Preisbildung zuständigen Stellen vorgenommen werden. Die Überwachung üben die obersten Landesbehörden aus. Der Bundesminister für Wirtschaft kann hierzu allgemeine Anordnungen erlassen, bindende Richtlinien aufstellen und Weisungen erteilen (§ 8 des Preisgesetzes).

Auf dem Gebiet der Versorgungswirtschaft wurden erstmals 1952 die Höchstpreisvorschriften gelockert. Es erfolgte eine weitgehende Freigabe der Preise für Wasser-, Strom- und Gaslieferungen an Sonderabnehmer. Der Belastung durch den Preisanstieg auf der Kostenseite entsprechend, war die

---

1) Vom 25.Juli 1938 (RGBl. I,S.915).
2) Vom 15.Mai 1939 (RGBl.I, 1,S.925).
3) Vom 1o.Februar 1959 (RGBl.I, S.46).
4) Näheres vgl. bei Eiser-Riederer, a.a.O., IV.
5) VO über das Verbot von Preiserhöhungen. Vom 26.November 1936 (RGBl.I, S.955).
6) Übergangsgesetz über die Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz) Vom 1o.April 1948 (WiGBl.S.27).
7) Anordnung über die Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform (Preisfreigabeanordnung). Vom 25.Juni 1948 (WiGBl.S.61).

Einführung von Preisänderungsklauseln in Verträgen mit Sonderabnehmern ist einer Laufzeit von mindestens sechs Monaten wieder gestattet, sofern die Preisänderungen für Strom oder Gas von den Änderungen der Kohlepreise (und evt.auch zusätzlich der Löhne) abhängig gemacht wurden und nicht nur zugunsten einer Partei wirkten 1). 1953 wurden die Grundpreise für elektrische Energie bzw. die Grund-, Messer-, Zähler- und Verrechnungsgebühren für Gas gegenüber gewerblichen und landwirtschaftlichen Abnehmern freigegeben 2). Die alten Preisvorschriften hatten insofern nach wie vor Bedeutung, als die Verordnung von 1952 unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Preisbindung nur gewisse Klauseln und die Verordnung von 1953 nur die Grundpreise, nicht aber die Arbeitspreise, freigab 3). Dem Preisstop unterworfen blieben auch sämtliche Haushaltstarife. Dieser Zustand gilt für die Elektrizitätsversorgung nach wie vor. Hingegen sind 1959 alle Gaspreise und alle Wasserpreise freigegeben worden 4). Die staatliche Preisaufsicht verzichtet auf die Genehmigung der Preisbildung. Damit ist den Preisbildungsstellen und dem Bundesminister für Wirtschaft die Möglichkeit genommen, auf dem Verwaltungswege aus konjunkturellen Gründen Preiserhöhungen zu unterbinden, wie es ehedem geschah 5).

Auf dem Gebiete der Verkehrswirtschaft sind bei Preisänderungen fast durchweg zwei Genehmigungen erforderlich, da sowohl spezialgesetzliche 6) als auch allgemein preisrechtliche Bindungen bestehen 7). Gegenüber dem Unternehmen, das Tarifänderungen beabsichtigt, ergehen jedoch nicht zwei getrennte Verwaltungsakte, sondern die Genehmigung der Preisbildungsstelle wird der zuständigen Verkehrsbehörde mitgeteilt, die sie in ihre Entscheidung mit einbezieht 8). Das war jedoch kein Hindernis, daß sich die Aufsichtsinstanzen auch bei den Anträgen der Verkehrsunternehmen zeitweise von konjunkturpolitischen Überlegungen leiten ließen 9). Grundsätzlich ist aber die Einflußnahme durch die Verkehrsbehörde weniger auf tagespolitische als auf langfristige Gesichtspunkte abgestellt. Sie soll die Be-

---

1) § 1 der Verordnung PR 18/52 über Preise für elektrischen Strom, Gas und Wasser vom 16.3.1952 (BAnz.Nr.62/52 v.28.3.1952).
2) Durch Verordnung PR 3/53 über die Preise für elektrischen Strom und Gas vom 30.1.1953 (BAnz.Nr.51/53 v.31.1.1953).
3) Vgl.a.Eiser-Riederer, a.a.O.,III S.16.
4) Durch Verordnung PR 1/59 über die Aufhebung von Preisvorschriften für Gas vom 21.1.1959 (BAnz.Nr.15/59 v.23.1.1959) bzw.durch Verordnung PR 2/59 über die Freigabe der Entgelte für Lieferung von Wasser und Beseitigung von Abwasser vom 21.1.1959 (BAnz.Nr.15/59 v.23.1.1959).
5) Vgl.W.Zetzschke, Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, a.a.O.,S.1o4.
6) Durch das Personenbeförderungsgesetz (§ 39) sowie durch das allgemeine Eisenbahngesetz (§ 6 Abs.3) vom 29.März 1951 (BGBl.I,S.225).
7) Wie bereits erwähnt, wurden die Verkehrstarife durch die Preisfreigabeanordnung von 1948 zu Höchstpreisen umgewandelt. Daran hat sich bisher nur insofern etwas geändert, als die Preise für die Beförderung von Personen mit Straßenbahnen und im Linienverkehr mit Landfahrzeugen durch VO PR 45/52 v.16.6.1952 (BAnz.Nr.118/52) zu Festpreisen wurden.
8) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band III, S.72o.
9) Vgl.Deutsche Zeitung und Wirtschafts Zeitung v.13.1o.1956,"Der Nahverkehr bleibt sorgenreich".

förderungspreise vor allem daraufhin prüfen, "ob sie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens und einer ausreichenden Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der notwendigen technischen Entwicklung angemessen sind und mit den öffentlichen Verkehrsinteressen und mit dem Gemeinwohl im Einklang stehen" 1).

IV. Zusammenfassung und Ergänzung des bisherigen Ergebnisses

Ausgehend von der Tatsache, daß gemeinwirtschaftliche Erwartungen weder bei den Leitern noch bei den Eigentümern öffentlicher Erwerbsbetriebe stets auf fruchtbaren Boden fallen, wurde untersucht, wie weit die Rechtsordnung den Hoheitsverwaltungen als den Trägern des politischen Willens einen Einfluß auf die Preis- und Investitionsentscheidungen der Betriebe zugesteht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Einflußmöglichkeiten der jeweiligen Eigentümer bei den verschiedenen Rechtsformen mit Ausnahme der Unternehmen in privatrechtlicher Form gut sind. Das ist weiter nicht erstaunlich, haben sich doch die auf die öffentlichen Unternehmen beschränkten Organisationsformen speziell unter dem Aspekt entwickelt, wie höchstmögliche Rationalität und höchstmögliche Mitgestaltung im Betrieb koordiniert werden könnten. Die Organisationsformen der Bundesbahn, der Bundespost und der Regiebetriebe bekunden den Willen der politischen Organe in Staat und Gemeinden, an der unternehmerischen Entscheidung mitzuwirken.

Andererseits bezeugt die Wahl privatrechtlicher Organisationsformen, daß der Eigentümer in einem gewissen Maße auf Einfluß zu verzichten bereit ist. Institutionell gesehen ist die Position des Eigentümers in den Unternehmen in privatrechtlicher Form schwach. Selten gelingt der Ausgleich durch eine gute Personalpolitik. So ist es zu verstehen, daß der Schritt vom Eigenbetrieb zu der betriebswirtschaftlich vorteilhafteren Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung nicht öfter gewagt wird.

Wenig Ansätze zur Durchsetzung gemeinwirtschaftlicher Ziele bieten sich auch, wenn ein Interessengegensatz von Bund, Ländern und Gemeinden besteht. Auf dem Gebiete der Investitionspolitik hat die jeweils übergeordnete Verwaltung nur bei den Energie- und Verkehrsunternehmen Einfluß. In der Preisbildung sind die jeweiligen Eigentümer der Betriebe unabhängig. Ausnahmen bestehen nur noch bei den Verkehrsunternehmen und bei gewissen Tarifen, insbesondere den Haushaltstarifen, in der Elektrizitätsversorgung.

Es hat sich bisher gezeigt, daß die politischen Instanzen die Preis- und Investitionsentscheidungen nicht voll beherrschen, weil organisatorisch "Lücken" bestehen. Aber auch wenn die organisatorischen Bedingungen günstig zu sein scheinen, können sich bei der Verwirklichung einzelner Ziele Schwierigkeiten einstellen. Jede Einschaltung von Beiräten, Ausschüssen, Gemeindeparlamenten und staatlichen Überwachungsorganen in spezielle betriebswirtschaftliche Belange erfordert Zeit. Mit wichtigen Vorgängen müssen sich oft hintereinander mehrere Gremien befassen, bei den Eigenbetrieben etwa der Werkausschuß, der Hauptausschuß, die Gemeindevertretung und

---

1) § 26 Abs.1 der VO zur Durchführung des Personenbeförderungsgesetzes. Vom 26.März 1935 (RGBl.I,S.473).

t auch die Rechtsaufsichtsbehörde und die Verkehrsbehörde oder die Ener-
e- und die Preisbehörde. Die dadurch eintretende zeitliche Verzögerung
nn bei grundlegenden Entscheidungen über Kapazitätsausbau und Preispoli-
k tragbar sein. Sie wirkt sich jedoch nachteilig aus, wenn die betrieb-
chen Vorgänge auf kurze Sicht gesteuert werden sollen. Eine rasche und
elleicht erwünschte Reaktion z.B. auf eine Konjunkturabschwächung durch
höhung der Investitionsausgaben ist durch den Instanzenzug gefährdet.
dererseits kann das Genehmigungsverfahren nicht verhindern, daß eine be-
its erteilte Genehmigung zu Preisveränderungen oder zur Durchführung von
vestitionen konjunkturpolitisch ungelegen kommt. Bis zum Zeitpunkt der
rchführung der geplanten Maßnahme kann sich die Situation geändert haben.
hließlich ist bei allen Überlegungen, durch betriebsexterne Gremien ein
njunkturgerechtes Verhalten öffentlicher Unternehmen zu erzwingen, nicht
r das Zeitmoment von Bedeutung, sondern mehr noch die Tatsache, daß die
anung von Investitionen und Preisänderungen eine betriebswirtschaftliche
nktion ist. Die Tätigkeit der außerbetrieblichen Gremien beschränkt sich
twendig mehr auf die Kontrolle als auf die aktive Planung für das Unter-
hmen. Diese liegt in den meisten Fällen bei den Unternehmensleitungen.
ch aus diesem Grunde sind für eine umfassende betriebliche Konjunktur-
olitik die gegenwärtigen Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Betriebs-
tscheidungen weder ausreichend noch adäquat.

Die mutmaßliche Verhaltensweise der Geschäftsleitungen bei freier Ent-
heidungsmöglichkeit und ihre Auswirkung

e vorangehenden Abschnitte haben gezeigt, daß die organisatorischen
oraussetzungen zur Verwirklichung sozial- und wirtschaftspolitischer Zie-
nicht überall und in jeder Hinsicht voll ausgebildet sind. Vieles bleibt
i den bestehenden Verhältnissen den Leitern der öffentlichen Unternehmen
heimgestellt. In der Preispolitik sind Bundes- und Länderunternehmen
privatrechtlicher Form relativ unabhängig. Eventuelle Kontrollen der
nvestitionsvorhaben sind bei allen öffentlichen Unternehmen praktisch
t dem Ziele der Beherrschung der Gesamtentwicklung des Unternehmens oder
nes Wirtschaftszweiges und nicht zum Zwecke der konjunkturellen und
rukturellen Auftragslenkung eingeführt worden. Trotzdem haben Bundesbahn
nd Bundespost bei der Auftragsvergabe in einem gewissen Maße konjunktur-
olitische Ziele berücksichtigt; freilich mit der Einschränkung, daß im
llgemeinen bei zunehmender Inanspruchnahme der Einrichtungen die Investi-
ionsvorhaben nicht unterbrochen oder auf einen längeren Zeitraum als vor-
esehen verschoben werden könnten 1). Stets wird auch auf die Aufträge für
ie "bevorzugten Bewerber" hingewiesen 2), wobei offen bleibt, welcher Teil
er Aufträge hätte anderweitig gleich günstig oder günstiger untergebracht
erden können. Wichtiger als das ist aber, ob dieses Verhalten für andere
ffentliche Unternehmen, die weniger im Blickpunkt der Öffentlichkeit ste-
en und die im ganzen auch weniger unmittelbar durch die öffentliche Hand

---

1) Vgl."Die Deutsche Bundespost, ihre Leistungen und ihre Bedeutung für die Wirtschaft", a.a.O.,S.222.
2) Vgl.z.B.Günter Meyer, Die Bundespost als Auftraggeber der privaten Wirtschaft. In:Die öffentliche Wirtschaft, Heft 2/1961, S.57 f.

geleitet werden, typisch ist. Allgemein muß davon ausgegangen werden, daß sich der Leiter eines öffentlichen Betriebes in erster Linie "seinem" Unternehmen verantwortlich fühlt. Dessen günstige Entwicklung bestätigt ihm letzten Endes sein unternehmerisches Können. Auch der Eigentümer des Betriebes wird weniger leicht geneigt sein, die Qualität der Geschäftsführung anzuzweifeln, solange hohe Überschüsse erzielt werden. Gewiß ist in öffentlichen Unternehmen die Höhe des Gewinns kein zuverlässiges Kriterium für den Grad der unternehmerischen Beweglichkeit der Betriebsleitung; aber niedrige Gewinne erwecken nun einmal leichter den Verdacht, daß die Geschäftsführung ihren Aufgaben nicht gewachsen sei als hohe Gewinne. Hinzu kommt, daß bei einer befriedigenden Ertragslage die Geschäftsleitungen in ihren unternehmerischen Entscheidungen weit weniger gebunden sind, als wenn sie auf Zuschüsse des Trägerverbandes angewiesen sind. Unter diesen Gesichtspunkten ist es verständlich, daß den Unternehmensleitern jede Ertragsschmälerung als "Last" erscheint; sie werden zu einem ertragsorientierten Verhalten neigen. Im kommunalen Bereich finden sie oft Verständnis bei den Stadtkämmerern; denn "beide haben ein wohlbegründetes Interesse daran, das Unternehmen rentabel zu halten"1).

Entsprechende Freiheit in der Entscheidung vorausgesetzt, wird die Neigung zu ertragsorientiertem Verhalten auf dem Gebiet der Preispolitik dazu führen, daß eine der Markt- und Wettbewerbslage entsprechende Preisbildung angestrebt wird. Von wenigen Ausnahmen abgesehen haben z.B. die industriellen Bundesunternehmen in den letzten Jahren tatsächlich bewiesen, "daß sie in bezug auf die Gewinnmaximierung nicht schlechter aber auch nicht besser handeln als die Unternehmen im privaten Eigentum" 2).

Aus der Sicht der ertragsorientierten Einstellung der Unternehmensleitung spitzt sich auch das Problem der konjunkturgerechten Investitionspolitik auf die Fragestellung zu, wie weit dadurch die Unternehmen finanziell belastet werden. Bei der Antwort darauf sind eine Reihe von Faktoren zu berücksichtigen.

Wir betrachten zunächst die Lage bei den Wettbewerbsbetrieben. Im Ersten Teil wurde die Auffassung vertreten, daß Rationalisierungsinvestitionen und nicht-kapazitätswirksame Investitionen nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten vergeben werden können. Der Ausbau der reinen Erweiterungsinvestitionen soll hingegen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten folgen, so daß von dieser Seite keine Belastung befürchtet werden muß. Treten nun Mehrkosten ein, wenn etwa der Ersatz einer alten Anlage oder die Errichtung eines Verwaltungsbaues in eine konjunkturell ruhigere Phase vor- oder nachverlegt wird?

Theoretisch kann der günstigste Ersatzzeitpunkt einer alten Anlage durch eine neue genau errechnet werden. "Um die wirtschaftliche Lebensdauer oder den günstigsten Ersatzzeitpunkt für eine alte Anlage zu bestimmen, muß man ...die Anschaffungssumme der neuen Anlage, die Betriebs- und Instandhaltungskosten der alten und der neuen Anlage als Funktion der Zeit und den

---

1) P.München, Die Stadtwerke und die Kämmerer. In: Der Städtetag, 1954, S.144
2) Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, Heft 10: Die Bundeskonzerne..., a.a.O., S.172.

stwert der alten und neuen Anlage ebenfalls als Funktion der Zeit kennen en" 1). Die Praxis steht oft vor der Notwendigkeit, mit vereinfachten Annahmen zu rechnen. Sie kommt unter Vernachlässigung der Altwerte der alten nd der neuen Anlage bei der Lösung des Ersatzproblems zu "einem Vergleich vischen den jährlichen Betriebsausgaben der alten Anlage und der Summe us dem Kapitaldienst und den jährlichen Betriebsausgaben der neuen Anlage" 2).

ie jährlichen Betriebsausgaben sind abhängig vom Stand der in jedem Jahr eltenden Löhne und Preise und von der Menge des erforderlichen Einsatzes n Produktionsfaktoren. Die Wahl des Investitionszeitpunktes ist darauf o gut wie ohne Einfluß. Der Kapitaldienst hingegen ist abhängig von der öhe des zum Investitionszeitpunkt geltenden Zinsfußes und der zum Investitionszeitpunkt entstehenden Investitionskosten; denn der Kapitaldienst etzt sich aus Zinsen und Abschreibungen zusammen. Es kommt deshalb für en Unternehmer darauf an, den Zeitpunkt auszusuchen, bei dem er cet.par. it möglichst niedrigem Zinsfuß und möglichst niedrigen Investitionskosten echnen kann.

as den Zinsfuß anbelangt, so wird er im Konjunkturverlauf gesehen in der hase der Konjunkturabschwächung niedriger sein als in der Hochkonjunktur. s kann erwartet werden, daß die Zentralnotenbank bei rückläufiger Konjunkur eine Zinssenkungsaktion einleitet. Selbst wenn der Zinssatz für langristige Wertpapiere (Effektenzinssatz) dem sinkenden Diskontsatz (Banksatz) infolge gestiegener Liquiditätsvorliebe zunächst nicht folgt, kann ie Zentralnotenbank durch Ankauf von Wertpapieren eine Senkung des Effektenzinssatzes bewirken oder es können dem Investor billige Zwischenkredite ur Verfügung gestellt werden 3). Die kostenmäßige Bedeutung einer Zinssenkung soll an dem folgenden Beispiel veranschaulicht werden. Ein Projekt oste bei einer geschätzten Lebensdauer von lo Jahren 1 Mill.DM und werde n lo gleichen Jahresraten zu je loo ooo DM getilgt. Bei einem um 1 v.H. iedrigeren Zinssatz bei rückläufiger Konjunktur im Vergleich zur Hochkonunktur ergibt sich eine Kostenersparnis von 55 ooo DM. Würde jedoch eine rhöhung der Investitionskosten um 5 v.H. erfolgen, so würden Mehraufwendungen in Höhe von 5o ooo DM entstehen.

as Beispiel zeigt, daß von der Zinsentwicklung aus gesehen eine Vor- oder achverlegung der Ersatzvornahme in die Phase der Konjunkturabschwächung om betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus erwogen werden könnte. Bei eier Vorverlegung ergibt sich jedoch nur dann ein wirklicher Kostenvorteil, enn der erzielte technische Fortschritt bereits eine genügend große Kotensenkung herbeigeführt hat, um die alte Anlage als unwirtschaftlich erscheinen zu lassen. Eine Nachverlegung der Ersatzvornahme kann trotz niedigeren Zinsfußes kostenmäßig ungünstiger sein, wenn tendenziell mit steienden Investitionsgüterpreisen und Investitions-Lohnkosten gerechnet wer-

---

) E.Schneider, Wirtschaftlichkeitsrechnung. Zweite durchgesehene Auflage, Tübingen Zürich 1957, S.96.
) E.Schneider, Wirtschaftlichkeitsrechnung, a.a.O.,S.1o4.
) Vgl.E.Preiser, Sparen und Investieren. In:Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, Gesammelte Aufsätze zur wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. 2.durchgesehene und erweit.Auflage, Göttingen 1961, S.3o ff.

den muß. Es ist also nicht ausgeschlossen, daß die Rationalisierungsinve stitionen und die nicht-kapazitätswirksamen Investitionen trotz höherer Zinsen in der Hochkonjunktur durchgeführt werden, ja dies muß sogar als Regel unterstellt werden. Für die Durchführung der Investitionen in der Hochkonjunktur spricht, daß bei gutem Geschäftsgang die Finanzierungsfra leichter zu lösen und insbesondere der Kapitaldienst leichter und sicher zu bewerkstelligen ist als bei schlechtem Geschäftsgang. Das Unternehmer geht eine geringere Risiko- und Liquiditätsbelastung ein. Hinzu kommen steuerliche Überlegungen, die oft sogar den Ausschlag geben. Es wird geltend gemacht, daß Unternehmen, die ihre Aufträge in die Depression verla gern, steuerlich bestraft würden; "denn allein schon die Steuerprogressi läßt es empfehlenswert erscheinen, in guten Geschäftsjahren möglichst ho Investitionen vorzunehmen und in schlechten Geschäftsjahren entsprechend auf der Stelle zu treten" 1). Eine wesentliche Anregung, die Investition in der Hochkonjunktur vorzunehmen, geht ferner von degressiven steuerlichen Abschreibungssätzen aus. Sie bewirken, daß die Gewinne gerade zu de Zeitpunkt herabgedrückt werden können, zu dem sie am höchsten sind und a meisten der progressiven Besteuerung unterliegen.

Der Gesichtspunkt der Steuerersparnis ist zweifellos für die privaten Un ternehmen interessant. Er wäre es auch für die öffentlichen Unternehmen insofern, als Steuern und Gewinne der öffentlichen Betriebe nicht in die gleichen Kassen fließen. Aber kann sie vom öffentlichen Unternehmen überhaupt erreicht werden? Um diese Frage zu beantworten, bedarf es eines kurzen Blicks auf die Bedingungen, unter denen sie erreicht wird, nämlich (a) bei progressivem Einkommenssteuersatz und (b) bei linearem Steuersatz wenn ein Verlust erzielt wird und ein Verlustvortrag steuerlich in späte Perioden nicht möglich ist.

Die Bedingung (a) trifft auf öffentliche Unternehmen nicht zu, da deren Gewinne nur einem festen Körperschaftssteuersatz unterliegen oder gar körperschaftssteuerfrei sind 2). Die Rechtsträger der Unternehmen (Bund, Länder und Gemeinden) sind nicht einkommenssteuerpflichtig.

Die Bedingung (b) hat für öffentliche Unternehmen kaum praktische Bedeut Sie tritt nur ein bei degressiver Abschreibungsmöglichkeit (wenn in der Verlustperiode die hohen Abschreibungssätze wirksam werden) und wenn die Verlustperiode länger als 5 Jahre dauert. Nach dem Einkommenssteuergeset (§ 10 d) sind die Verluste der vorangegangenen 5 Veranlagungszeiträume abzugsfähig.

Das Argument der Steuerersparnis und damit das wohl wesentlichste Argume gegen eine Verlagerung der Investitionen in die Täler der Konjunktur kom also bei den öffentlichen Unternehmen nicht zum Zuge. Ausschlaggebend si nur die Finanzierungs- und insbesondere die Kapitaldienstprobleme, die es nen erwerbswirtschaftlich-kapitalistisch orientierten Leiter eines öffentlichen Unternehmens dazu veranlassen können, Rationalisierungsinvestitio und nicht-kapazitätswirksame Investitionen gerade in der Hochkonjunktur vorzunehmen.

---

1) Industriekurier Nr.185 v.11.10.1955, "Konjunkturgemäß verhalten".
2) Vgl. § 1 Ziff.6 bzw.§ 4 KStG.

Wir untersuchen nunmehr die Lage bei monopolistischen Unternehmen. Soweit die Rationalisierungsinvestitionen und nicht-kapazitätswirksame Investitionen konjunkturausgleichend einsetzen, ergeben sich vom Standpunkt der betriebswirtschaftlichen Belastung aus keine anderen Gesichtspunkte als bei Wettbewerbsbetrieben. Im Ersten Teil wurde die Auffassung vertreten, daß bei den Monopolen im Gegensatz zu den Wettbewerbsbetrieben konjunkturpolitisch auch die Möglichkeit in Betracht zu ziehen ist, die Erweiterungsinvestitionen um eine Phase vorzuverlegen, d.h.die Kapazität bereits in der Depression dem kommenden Aufschwung anzupassen. Verluste auf Grund einer zu geringen Kapazität sind damit ausgeschlossen. Andererseits impliziert aber die Forderung, daß das Unternehmen Energieanlagen, Transportmittel usw.bereits zu einem Zeitpunkt beschaffen soll, zu dem der Bedarf noch nicht besteht. Es soll also zeitweilig eine betriebliche Überkapazität in Kauf genommen werden. Diese verursacht sog.Leerkosten 1), das sind Kosten, die von der Inanspruchnahme der betrieblichen Anlagen unabhängig sind. Hierbei kann es sich um Zinskosten handeln, die auf das in der Anlage investierte Kapital bezahlt werden müssen oder kalkulatorisch zu berücksichtigen sind, ferner um Kosten in Form von Abschreibungen wegen ruhenden Verschleißes, Mieten, Instandhaltungskosten usw. Angenommen, die Investitionssumme betrage wiederum 1 Mill.DM und müsse mit 5 v.H.verzinst werden, so belaufen sich die Leerkosten bei einjähriger Stillstandszeit allein aus Zinsen bereits auf 5o ooo DM. Daraus ergibt sich, daß, wenn die übrigen Kostenfaktoren, insbesondere Zins- und Investitionskostenänderungen, ein eindeutiges Plus zugunsten der Vorverlegung der Investitionen ergeben würden,wahrscheinlich doch die Leerkosten im ganzen eine Mehrbelastung verursachen würden. Entscheidungsfreiheit vorausgesetzt, wird kaum ein Leiter eines öffentlichen Unternehmens absichtlich auf eine derartige Mehrbelastung zusteuern, die darüber hinaus die Gefahr in sich schließt, daß der Bedarf am Ende nicht der Planung entspricht. Im übrigen können Leerkosten auch im Bereich der nicht-kapazitätswirksamen Investitionen entstehen, wenn beispielsweise bei der Errichtung eines Verwaltungsbaues die Raumzahl den augenblicklich bestehenden Bedarf überschreitet. Soweit das der Fall ist, gilt bezüglich der Kostenwirkung das gleiche wie bei den kapazitätswirksamen Investitionen. Völlig vermeiden lassen sich Leerkosten nie, weil die zu errichtenden Einheiten nicht in beliebiger Weise teilbar sind.

In der bisherigen Betrachtung wurde eine antizyklische Investitionspolitik unterstellt. Häufiger wird aber die Forderung erhoben, die öffentlichen Unternehmen sollten veranlaßt werden, "langfristige Investitionspläne für die Erhaltung und Erweiterung der Anlagen aufzustellen, deren Verwirklichung auch bei einer Stockung nicht unterbrochen werden darf" 2). Lassen wir die Schwierigkeiten außer Betracht, die mit dem Entwurf und dem Durchhalten eines langfristig verbindlichen Programms verknüpft sind, das im entscheidenden Augenblick eben nicht korrigiert werden soll, so spricht für ein überkonjunkturelles Investitionsprogramm die leichtere Kontrollierbarkeit durch außerbetriebliche Instanzen, wiewohl es konjunkturpolitisch weniger wirksam ist als ein antizyklisches Programm. In der betriebswirtschaftlichen Kostenwirkung unterscheidet es sich nicht grundsätzlich von einer an-

---

1) Vgl.ausführlich E.Gutenberg, a.a.O.,S.249 ff.
2) W.Zetzschke, Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, a.a.O., S.114.

tizyklischen Auftragsvergabe; denn auch hier entstehen, wenn auch in geringerem Ausmaße, Leerkosten. Ob es verwirklicht wird, hängt wiederum davon ab, ob die Betriebsleitung, oder, wenn diese nicht frei entscheiden kann, der Eigentümer bereit ist, die Mehrbelastung in Kauf zu nehmen.

B. DIE RENTABILITÄTSWIRTSCHAFTLICHE ZIELSETZUNG

I. Gemeinwirtschaftlichkeit und Gewinnmaximierung als gegensätzliche Ziele

Die bisherige Untersuchung der Hemmnisse in der Verwendung öffentlicher erwerbswirtschaftlicher Betriebe im Dienste der Sozial- und Wirtschaftspolitik hat gezeigt, daß das Ausmaß der Gemeinwirtschaftlichkeit vom Einfluß der öffentlichen Hand auf die Unternehmensentscheidungen abhängig ist. Nur gelegentlich sind wir auf das Problem gestoßen, ob der öffentliche Eigentümer auch bereit sei, seinen Einfluß in gemeinwirtschaftlicher Richtung geltend zu machen. In der Tat ist die Möglichkeit zur "Mitbestimmung" in den Unternehmensverwaltungen zwar Voraussetzung für eine planvolle instrumentale Verwendung öffentlicher Betriebe; aber sie ist nicht die einzige Determinante. Ein bestehender Einfluß auf die Preisbildung kann, aber er muß nicht zu einer Preisbildung nach den Durchschnittskosten führen; ein Einfluß auf die Auftragsvergabe führt nicht automatisch zu einer konjunkturgerechten Investitionspolitik. Die Möglichkeit des lenkenden Eingreifens in die Unternehmenspolitik trägt so lange nicht zur gemeinwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung bei, als die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung auf einen Maximalgewinn abzielt. Das Gewinnstreben drängt die instrumentale Zielsetzung zurück, bis diese schließlich bei erwerbswirtschaftlich-kapitalistischer Verhaltensweise des öffentlichen Unternehmens ganz verschwindet. Erwerbswirtschaftlich-kapitalistisches Verhalten bedeutet auf dem Gebiet der Preispolitik volle Ausnutzung der Marktchancen, auf dem Gebiet der Investitionspolitik kostenminimales Wirtschaften. Bis zu welchem Grade eine solche Zielsetzung verwirklicht wird, zeigt sich in der Höhe der erwirtschafteten Gewinne. Ob letztere ausgeschüttet werden oder im Betrieb verbleiben, ist eine sekundäre Frage, die durch die finanziellen Ansprüche der Finanzwirtschaft einerseits und die finanziellen Erfordernisse des Betriebes andererseits bestimmt ist.

Aus der Annahme, daß die Höhe des vom Eigentümer erstrebten Gewinns die instrumentale Bedeutung eines Unternehmens determiniert, ergibt sich die Aufgabe, die Einstellung zur Überschußerwirtschaftung bei den verschiedenen Unternehmensgruppen festzustellen.

II. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung der Gemeindeunternehmen

1. Rechtliche Grundlagen und Charakter der einschlägigen Vorschriften

Die Wirtschaftsführung der kommunalen Unternehmen hat ihre Regelung in den Gemeindeordnungen und in den Eigenbetriebsverordnungen (EigVO) gefunden. Die Notwendigkeit zur Berücksichtigung der verschiedenen finanziellen Stärken gemeindlicher Betriebe und ihrer Eigentümer hat allerdings eine schematische und zwingende Ertragsausschüttung ausgeschlossen. Es wurde vielmehr einer Regelung der Vorzug gegeben, die einerseits eine gewisse Einheitlichkeit in der Lösung des Spannungsverhältnisses von Gewinn und Gemeinwohl gewähr-

eistet, andererseits aber die zeitlich und örtlich wechselnde Marktstärke er Gemeindebetriebe nicht unberücksichtigt läßt. Aus diesem Grunde beschränken sich sowohl die Gemeindeordnungen als auch die in den meisten ndesländern fortgeltende Eigenbetriebsverordnung des ehemaligen Reiches nd die Eigenbetriebsverordnung von Nordrhein-Westfalen in den einschlägen Artiekln bezüglich der Gewinnerwirtschaftung und -ausschüttung, die s im einzelnen später beschäftigen werden, auf "Soll-Vorschriften" 1). n der Ausführungsanweisung zu den Ertragsvorschriften der EigVO von 1938 rde ausdrücklich hervorgehoben, "daß die Vorschrift...eine Soll-Vorschrift arstellt, die sich demgemäß in der praktischen Handhabung an die Besonerheiten jedes Falles anpassen kann". Das bedeutet, daß die Erzielung eies Gewinns durch die "wirtschaftlichen Unternehmen" der Gemeinden, wie ie amtliche Terminologie lautet, nicht zwingend ist. Bei Vorliegen eines ewinns steht es im Ermessen des Gemeinderats, ob und in welcher Höhe er ur Ausschüttung kommen soll.

a die rechtlichen Vorschriften über die ertragswirtschaftliche Führung ffentlicher Unternehmen nur "Soll-Vorschriften" darstellen und das Verältnis von Gewinn und Gemeinwohl nicht starr regeln, kann eine Untersuhung dieser Vorschriften in bezug auf die in ihnen implizierte rentabiitätswirtschaftliche Zielsetzung nur die Grundkonzeption aufzeigen, nicht ehr, aber auch nicht weniger. In diesem Sinne sind die nachstehenden Festtellungen zu verstehen, die ein vereinzeltes Abweichen von der "Generallinie" nicht ausschließen, wohl aber davon ausgehen, daß für die Gemeindeetriebe eine einigermaßen einheitliche Wirtschaftsführung erstrebt wird.

Aufwandsdeckung als Minimalziel

n allen Gemeindeordnungen der Länder ist der Grundsatz der Ertragserwirtchaftung für den Haushalt oder mindestens Aufwandsdeckung durch die "wirtchaftlichen Unternehmen" ausgesprochen 2). "Soweit das mit der Erfüllung es dringenden öffentlichen Zweckes in Einklang zu bringen ist", wird soar eine über die marktübliche Verzinsung hinausgehende Rendite erwartet 3). ubventionen zur Deckung der betrieblichen Aufwendungen aus dem Haushalt rden seinerzeit in der amtlichen Begründung zum einschlägigen § 72 der eutschen Gemeindeordnung, der nach dem Zweiten Weltkrieg inhaltlich unerändert von den Gemeindeordnungen der Länder übernommen wurde, als grundsätzlich ausgeschlossen bezeichnet. Sie sollten damals und sollen heute ur eine durch besondere Umstände zu rechtfertigende Ausnahmeerscheinung ein. Ein Blick in die Statistik könnte leicht den Eindruck vermitteln, ls sei die Ausnahme zur Regel geworden. Selbst die sog."Netto-Unternehen" 4) unter den sehr rentablen Versorgungsunternehmen erhielten im Jahre 955 Darlehen in Höhe von 37,8 Mill.DM 5). Bei diesen Darlehen handelt es

---

1) Vgl.§ 8 Abs.5 EigVO 1938 bzw.§ 9 Abs.5 EigVO Nordrhein-Westfalen.
2) Vgl.z.B.Bayerische Gemeindeordnung, Art.79.
3) Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen, § 76 Abs.1 und ähnlich Gemeindeordnung von Hessen, § 103 Abs.1.
4) Die amtliche Statistik unterscheidet entsprechend der haushaltsrechtlichen Behandlung zwischen "Brutto-Unternehmen" und "Netto-Unternehmen". Erstere werden mit Einnahmen und Ausgaben, letztere nur mit der Differenz zwischen beiden geführt.
5) Vgl.Statistik der BRD, Band 197.

sich jedoch um Maßnahmen der Finanzierungspolitik. Da die Finanzierung konzessionsabgabepflichtiger Betriebe aus steuerpflichtigen Gewinnen teurer ist als aus Konzessionsabgaben, werden gerne höhere Konzessionsabgaben erhoben und den Betrieben als Fremdfinanzierungsmittel wieder zur Verfügung gestellt 1).

Ohne an dieser Stelle zum Problem zu machen, welche einzelnen Posten als Aufwand und Ertrag gerechnet werden können, kann gesagt werden, daß der Grundsatz der Aufwandsdeckung dem Ziel einer volkswirtschaftlich und sozialpolitisch vertretbaren Preisbildung relativ nahe kommt. Eine "optimale" Preisbildung ist indessen nicht garantiert. Aufwandsdeckung gestattet, daß verlustbringende Einzeltarife und unrentable Betriebsteile durch höhere Preise an anderer Stelle subventioniert werden. In der Praxis ist diese sog.interne Subventionierung weit verbreitet. Wie bereits erwähnt wurde (vgl.oben S.13), bestehen im Personenverkehr sog.Sozialtarife, die die Kosten nicht decken. Ein finanzieller Ausgleich wird bei den Normaltarifen einkalkuliert. Ähnlich wird bei den kommunalen Unternehmen zwischen einzelnen Betrieben ein Gewinn- und Verlustausgleich praktiziert, der dadurch möglich ist, daß die Versorgungsbetriebe zum großen Teil zu "Gemeindewerken" (Stadtwerken) zusammengefaßt sind. Auch die Verkehrsbetriebe können in die Gemeindewerke einbezogen und mit den Versorgungsunternehmen im "Querverbund" bewirtschaftet werden. Die EigVO zielt weniger auf die Unterbindung der internen Subventionierung ab als vielmehr auf deren Offenlegung, damit ihre Berechtigung von der Gemeindevertretung leicht überprüft werden kann. Nach § 24 Abs.1 der EigVO von 1938 müssen die einzelnen Betriebszweige des Unternehmens eine besondere Jahreserfolgsrechnung aufstellen. Es wird dabei Wert darauf gelegt, daß die Erfolgsrechnung nicht durch unangemessene Vergütungen im internen Leistungsverkehr verfälscht wird (§ 24 Abs.2).

Statistisch wirkt sich die interne Subventionierung in einer Verminderung des ausgewiesenen Überschusses aus. Dieser ergibt keinen zuverlässigen Aufschluß mehr, ob für bestimmte Leistungen oder in bestimmten Betrieben überhöhte Preise gefordert werden. So müssen häufig die Verkehrsunternehmen, bei kleineren Gemeinden auch die Wasserwerke, subventioniert werden. Wenn die Betriebe als selbständige Unternehmen geführt werden, so zeigt sich die Subventionierung in der Statistik. Werden sie aber in die Stadtwerke oder in den Querverbund aufgenommen, so vermindern sich die ausgewiesenen Überschüsse der rentablen Unternehmen.

3. Die Konzessionsabgaben als betriebswirtschaftlicher Aufwandsposten

Wir gingen von der rechtlichen Minimalforderung aus, daß die Einnahmen des "wirtschaftlichen Unternehmen" mindestens alle Aufwendungen decken sollen. Unberücksichtigt blieben die einzelnen Posten der Erfolgsrechnung. Letztere weist aber insofern eine Besonderheit auf, als die kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen über die üblichen Aufwendungen hinaus im Rahmen der Aufwandsdeckung sog.Konzessionsabgaben (abgek.KA) erwirtschaften sollen 2). Wegen ihrer Höhe beeinflussen die KA die Preisbildung gemeind-

---

1) Vgl.P.München, Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden und Gemeindehaushalt. In:Der Städtetag, Sept.1953.
2) Vgl.Formblatt 4 zur EigVO von 1938.

.cher Unternehmen ganz wesentlich. Die preisrechtlichen Höchstsätze 1), .e zugleich als steuerlich abzugsfähig anerkannt sind 2), betragen bei ersorgungsunternehmen

1,5 v.H.der Roheinnahmen aus Versorgungsleistungen, die an letzte Verbraucher nicht zu den allgemeinen Bedingungen und Tarifpreisen abgegeben werden.
Kommen die allgemeinen Bedingungen und Tarifpreise zur Anwendung, so gelten folgende Sätze:
lo v.H.der Roheinnahmen bei Gemeinden unter 25 ooo Einwohnern,
12 v.H. der Roheinnahmen bei Gemeinden von 25 ooo bis loo ooo Einwohnern
15 v.H.der Roheinnahmen bei Gemeinden von loo ooo bis 5oo ooo Einwohnern
18 v.H.der Roheinnahmen bei Gemeinden mit mehr als 5oo ooo Einwohnern.

ei Verkehrsunternehmen sind keine preisrechtlichen Höchstsätze eingeführt orden. Die grundsätzliche Erlaubnis zur Erhebung von KA ergibt sich bei nen aus § 15 Abs.1 des (alten) Personenbeförderungsgesetzes. Steuerlich ind die oben genannten Sätze bis zur Hälfte als Betriebsausgaben anerannt 3).

ie finanzielle Gewichtigkeit und Einbringlichkeit der KA geht daraus hervor, daß die "Nettounternehmen" der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahre 1957 allein an Wegeunterhalts-, Betriebs- und Konzessionsabgaben 456,9 Mill DM abgeliefert haben. Das sind fast 64 v.H.der Gesamteinnahmen (vor Abzug er Ausgaben) aus diesen Betrieben 4).

elchen Charakter hat nun diese KA? Stellt sie, wirtschaftlich betrachtet, aktoraufwand dar oder ist sie Gewinnbestandteil?

ie Antwort soll vorweggenommen werden. Nach unserer Auffassung sind die A fast ausschließlich Monopolrenten. Sie haben nichts zu tun mit der Verinsung des Eigenkapitals; denn ehe noch eine KA ausgeschüttet werden kann, uß nach der Konzessionsabgabenanordnung (§ 5) eine angemessene Verzinsung es eingesetzten Kapitals gewährleistet sein. Dadurch ändert sich naturgeäß das Urteil über eine Preispolitik öffentlicher Versorgungs- und Verehrsunternehmen, die mit KA belastet sind und die über die Erwirtschaftung er KA hinaus nur einen mäßigen "Gewinn" anstreben.

ach der Begriffsbestimmung der Ausführungsanordnung zur KAE versteht man nter KA "alle Entgelte, die ein Versorgungsunternehmen an eine Gemeinde... ür die Gestattung einer Benutzung der Verkehrsräume zur Verlegung von Verorgungsleitungen oder den Verzicht auf eine anderweitige Regelung der Verorgung im Gebiete der Gemeinde...entrichtet" 5). Wie sich daraus ergibt,

---

) Vgl.§ 2 Abs.2 der "Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände (abgek.KAE). Vom 4.März 1941, DRAnz.Nr.57/1941. Die Gemeinden unter 3 ooo Einwohner erhielten das Recht zur Erhebung von KA durch Gesetz vom 24.Dez.1956 (BGBl.I, S.1o76).
) Vgl.Körperschaftssteuer-Richtlinien 1958, Ziff.23 Abs.1.
) Ebenda, Abs.2.
) Vgl."Wirtschaft und Statistik", 11.Jg.N.F.1959,S.319.
) Vgl.Ausführungsanordnung zur KAE § 1 Abs.1. Vom 27.Febr.1943, Mitteilungsblatt des Reichskommissars für die Preisbildung Nr.14 vom 12.4.1943.

sind es "zwei verschiedene Voraussetzungen, die zur Zahlung von Konzessionsabgaben führen können: das Wegebenutzungsrecht und das Ausschließlichkeitsrecht für die Versorgung eines bestimmten Gebietes. Beide Voraussetzungen treten für gewöhnlich gemeinsam auf" 1). Die Gemeinde verlangt von dem Versorgungsunternehmen bzw.von dem Verkehrsunternehmen für die Einräumung dieser Rechte eine Vergütung. Die steuerliche Anerkennung dieser Vergütung als Betriebsausgabe bei den belasteten Betrieben schafft für die Gemeinden einen Anreiz, nicht nur von privaten Unternehmen eine KA zu verlangen, sondern auch von den kommunalen Eigengesellschaften, ja sogar von den Eigenbetrieben.

Die Höhe der Vergütung richtet sich nach dem wirtschaftlichen Wert, den die Rechtsüberlassung hat. Die Gemeinde kann einen Anspruch auf Zahlung einer KA wirtschaftlich nur durchsetzen, wenn die Besonderheiten der Ertragsgestaltung einen Ertragsüberschuß zulassen. Gestattet die Rechtsüberlassung keine Gewinnerwirtschaftung, so erwächst dem Versorgungsunternehmen (das gleiche gilt im folgenden immer auch für Verkehrsunternehmen) kein besonderer Vorteil, der eine KA-Zahlung rechtfertigen würde. Auch eine Abschöpfung der Erträge, die der durchschnittlich erzielbaren Verzinsung der Kapitalinvestitionen entsprechen, kann nicht in Frage kommen. Es kann von dem Unternehmer nicht erwartet werden, daß er im Falle der Gewährung einer Konzession zum Betrieb eines Versorgungsunternehmens zugunsten der Gemeinde auf eine angemessene Kapitalverzinsung verzichtet, d.h.daß er eine Konzession auch dann erwerben würde, wenn der Gewinn gerade hoch genug wäre, um das eingesetzte Kapital angemessen zu verzinsen, dieser Gewinn aber an die Gemeinde abgeführt werden müßte. Andererseits entsteht unter der Bedingung, daß nur eine durchschnittliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals erreicht wird und diese vom konzessionierten Unternehmer beansprucht wird, der Gemeinde kein Einnahmeausfall, "denn es muß unterstellt werden, daß im Falle einer versorgungswirtschaftlichen Betätigung die Gebietskörperschaft ein etwa gleich hohes Eigenkapital investieren muß, das bei einem Verzicht anderweitig langfristig angelegt werden kann" 2). Voraussetzung für die Erhebung einer KA ist also, daß durch die Überlassung von Rechten eine überdurchschnittliche Rendite erwirtschaftet werden kann.

Bei der Betrachtung des volkswirtschaftlichen Charakters der KA gehen wir davon aus, daß sich die Gemeinde zur Erbringung der Versorgungsleistungen eines Eigenbetriebes bediene. In Wirklichkeit nimmt sie in diesem Fall selbst die Versorgung vor, weil sie "weder steuerlich noch kommunalrechtlich eine andere Form wählen könnte, die eine noch engere Verbindung zwischen ihr und dem die Versorgung durchführenden Betrieb herstellt" 3).

Zum Betrieb des Unternehmens werden Arbeitskräfte, Kapital und Grund und

---

1) A.Schnettler, a.a.O.,S.173.

2) R.Didden, Konzessionsabgaben der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen. Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts, Band 1, München 1952, S.149.

3) Urteil des Bundesfinanzhofs vom 18.12.1956 "Zur Frage, welche Bedeutung der Konzessionsabgaben-Anordnung vom 4.März 1941 für die Anerkennung der Konzessionsabgaben als Betriebsausgaben beizumessen ist". Veröffentlicht in Band 64 der Sammlung der Entscheidungen und Gutachten des Bundesfinanzhofs, Bonn 1957, S.46o.

den eingesetzt. Der Grund und Boden spielt dabei eine doppelte Rolle. dient der Gemeinde zur Verlegung der Leitungen (Wegebenutzungsrecht) d er gestattet der Gemeinde, andere Unternehmungen von der Vornahme der rsorgung auszuschließen (Ausschließungsrecht).

gebenutzungs- und Ausschließungsrecht sind nur durch die Rechtsordnung teinander verbunden. Es besteht kein Zwang, durch den Besitz der Wege e Versorgung ausschließlich durch ein Unternehmen vornehmen zu lassen. s geschieht nur aus wirtschaftlichen Erwägungen, weil eine Konkurrenz f dem Versorgungssektor nicht sinnvoll erscheint. Prinzipiell aber sind gerecht und Ausschließungsrecht als zwei getrennte Tatbestände zu betrachn. Die Inanspruchnahme von städtischem Grund und Boden durch das Unterhmen für Zwecke der Leitungsverlegung ist wirtschaftlich betrachtet in eicher Weise Faktoraufwand wie jede andere Inanspruchnahme von Grund und den durch ein beliebiges Unternehmen. Es ist daher nur recht und billig, nn die Gemeinde dafür eine Entschädigung verlangt. Die Höhe des Preises, n ein Unternehmen für die Einräumung des Sondernutzungsrechts zu zahlen reit ist, hängt ganz offensichtlich von dem Wert ab, den dieses Recht rsitzt, wenn nicht gleichzeitig ein Ausschließungsrecht besteht, d.h.wenn ch jeder beliebige andere das Recht erwerben und auf dem gleichen Gebiet n Versorgungsunternehmen einrichten kann.

ir die betriebswirtschaftliche Situation der Versorgungs- und Verkehrsternehmen ist bezeichnend, daß sie einen eng begrenzten Regionalmarkt edienen, daß die Möglichkeit zur Differenzierung des Angebots äußerst ring ist und daß die Unternehmen kapitalintensiv sind. Alle drei Fakton wirken dahin, daß der Wettbewerb auf diesen Märkten äußerst scharfe rmen annehmen würde und wegen der Kapitalintensität mit hohen Verlustsiken verbunden wäre. Das hohe Verlustrisiko bedingt gleichzeitig, daß lr Unternehmer zur gegebenen Zeit die Chance haben muß, eine überdurchhnittliche Rendite zu erzielen. Daß aber diese langfristig eine angemesne Kapitalverzinsung einschließlich einer dem Risiko entsprechenden Präe nicht überschreitet, wird dadurch erreicht, daß der Markt definitionsmäß offen sein soll. Wenn langfristig nicht mehr als eine durchschnittche Verzinsung und eine dem Risiko entsprechende Prämie zu erwirtschafn ist, d.h.eine Rendite wie sie unter Konkurrenzbedingungen allgemein lich ist, so ist für den Unternehmer das Bodennutzungsrecht entsprechend iner Kalkulation vielleicht nicht wertlos;aber er wird unter Konkurrenzrhältnissen dafür auch keinen hohen Preis bezahlen können, da ja das dennutzungsrecht, solange es jeder erwerben kann, keinen besonderen Genn verspricht. Eine zu hohe Forderung des Bodeneigentümers würde die ündung des Unternehmens schnell zum Scheitern bringen. Tatsächlich ist die Ausschließlichkeit der Überlassung der Versorgung, welche für das rsorgungsunternehmen besonderen Wert besitzt und welche die wesentliche gründung für die Zahlung der Konzessionsentgelte bildet 1).

e wirtschaftliche Natur des aus dem Ausschließlichkeitsrecht resultienden Bestandteils der KA erhellt daraus, daß die rechtliche Möglichkeit r Ausschließung der Konkurrenz das Unternehmen in die Lage versetzt, ein Monopolgewinn zu erzielen. An dem Monopolgewinn partizipiert die Ge-

---

1) Vgl.a.Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, a.a.O.,Band III, S.895.

meinde durch die Erhebung einer KA. Da, wie gezeigt wurde, das Wegenutzungsrecht als wirtschaftliche Begründung für die KA von untergeordneter Bedeutung ist, stellt diese in der Hauptsache eine Gewinnabschöpfung und nur in geringem Maße eine Entlohnung von Faktoraufwand dar.

Die Auffassung, daß durch die KA im wesentlichen eine Beteiligung der Gemeinde am Gewinn der Unternehmen vorliegt, findet sich auch durch die KAE bestätigt. Mit der Einführung der KA-Höchstsätze wurde zunächst das Ziel verfolgt, die Versorgungsleistungen durch Entlastung der Versorgungsunternehmen von "betriebsfremden Ausgaben", wie es in dem Vorspruch zu den materiellen Bestimmungen der KAE heißt, zu verbilligen. In dem später eingefügten § 2 Abs.2 a KAE wird dann bereits das Ziel für die Zukunft gesteckt " Die Konzessionsabgaben werden in den folgenden Jahren weiter herabgesetzt und in angemessener Frist ganz beseitigt". Diese Zielsetzung kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn die KA nicht in erster Linie als Entlohnung für Faktoraufwand, sondern als Gewinnabschöpfung betrachtet werden. Vom Standpunkt einer kostennahen Preisbildung aus wäre die Beseitigung der KA zu begrüßen.Begreiflicherweise wehren sich die Gemeinden aber gegen eine Abschaffung oder auch nur gegen eine Aberkennung der steuerlichen Abzugsfähigkeit 1) der KA, die nicht nur finanzierungspolitisch bedeutsam sind sondern auch als wesentlicher Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts betrachtet werden 2).

Wir sind davon ausgegangen, daß die Gemeinde ihr Versorgungsunternehmen als Eigenbetrieb führt. Für die volkswirtschaftliche Beurteilung ist es gleichgültig, ob an die Stelle des Eigenbetriebes eine Eigengesellschaft oder ein privater Unternehmer tritt, dem die Gemeinde die Konzession zur Vornahme der Versorgung erteilt hat. Verzichtet die Gemeinde darauf, die Versorgung selbst vorzunehmen und räumt sie dieses Recht samt der Zusicherung der Ausschließung der Konkurrenz einem Dritten ein, so besteht für sie keine Veranlassung, das Ausschließlichkeitsrecht zu verschenken. Dank der Konkurrenz der Bewerber um die Konzession kann sie an dem erzielbaren Monopolgewinn partizipieren. In steuerrechtlicher Sicht entstehen dadurch dem Betrieb "Aufwendungen, die durch den Betrieb veranlaßt sind", wie die Legaldefinition der Betriebsausgaben lautet (§ 4 Abs.4 EStG.). In volkswirtschaftlicher Sicht liegt eine Gewinnbeteiligung vor.

4. Gewinnerwirtschaftung als Normalziel

Bisher wurde gezeigt, daß "Aufwandsdeckung", wie sie bei den kommunalen Unternehmen verstanden wird, nicht ohne weiteres eine volkswirtschaftlich optimale Preisbildung sichert. Aufwandsdeckung ist aber das Minimalziel,

---

1) Das BFH-Urteil vom 18.12.1956 (vgl.oben S. 67 Fußnote) nimmt zwar nicht grundsätzlich gegen die KA Stellung, erkennt aber die üblichen Sätze steuerlich nicht mehr rundweg als Betriebsausgaben an. Faktisch hat sich jedoch nichts geändert. Nachdem in den Jahren 1956-58 auf die Anwendung des Urteils aus verwaltungstechnischen Gründen verzichtet wurde, trat für den Veranlagungszeitraum 1959 gleichlautende Ländererlasse in Kraft (vgl.Bundessteuerblatt Teil II,S.1o ff.) in denen die oben angeführten sog. "Friedenssätze" als "Nichtbeanstandungssätze" anerkannt sind.

2) Vgl.A.Fischer, Die Konzessionsabgaben der gemeindlichen Unternehmen gefährdet. In: Der Bayerische Bürgermeister, Heft 7/1957, S.15o ff.

ficht das Normalziel der "wirtschaftlichen Unternehmen" der Gemeinden. ast alle Gemeindeordnungen der Länder bekennen sich im Anschluß an die eutsche Gemeindeordnung zu dem Grundsatz der Gewinnerwirtschaftung, sei s, daß der Gewinn dem Unternehmen verbleibt oder sei es, daß er der Gemeinde zufließt. Als Beispiel sei § 76 Abs.2 der Gemeindeordnung von Nordhein-Westfalen angeführt, wonach der Jahresgewinn so hoch sein soll, daß außer den für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Unternehmens notwendigen Erweiterungs- und sonstigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt wird. In die gleiche Richtung zielt die EigVO von 1938, die ebenfalls einen Jahresgewinn vorsieht, der eine Rücklagenbildung und eine mindestens marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals ermöglicht (§ 8 Abs.4 und 5).

er Wunsch zur Rücklagenbildung stellt theoretisch eine Durchbrechung des rinzips der kostenechten Tarifbildung dar; denn Rücklagenbildung setzt ewinnerzielung voraus. Einen je größeren Umfang die Rücklagenbildung anehmen soll, umso mehr ist es notwendig, auf höhere Preise zuzusteuern, mso weniger wird man entschuldigend davon ausgehen können, daß ein daurndes Wirtschaften am Rande des Defizits weder möglich noch preistheoretisch gefordert ist. Für eine praktische Aussage, welcher Einfluß von der ücklagenbildung auf die Preisbildung ausgeht, ist es daher erforderlich, eren aktuelle Bedeutung zu ermitteln. Dabei ist jedoch weniger die absoute Höhe der Rücklagen von Interesse als die finanzierungspolitische Beeutung. Die absolute Höhe stellt die Summe der Rücklagenansammlung einer eihe von Jahren dar, wobei die Möglichkeit der Umwandlung von Rücklagen n Eigenkapital gegeben ist. Die finanzierungspolitische Bedeutung der ücklagenbildung hingegen läßt erkennen, welches Gewicht ihr im dynamischen irtschaftsprozeß zukommt. Hierüber gibt die Tabelle 1 über den Vermögensugang bei 629 kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen Aufschluß.

us der Statistik geht hervor, daß die Finanzierung mittels Rücklagen neen der Finanzierung durch Abschreibungen und durch Fremdkapital weit in en Hintergrund tritt. Das ist darauf zurückzuführen, daß nach unserer eutigen Steuergesetzgebung die Rücklagenfinanzierung eine recht teure orm der Kapitalbeschaffung ist, weil sie nur aus dem Gewinn erfolgen kann, nd zwar aus dem Teil des Gewinns, der übrig bleibt, nachdem die Steuern bgeführt sind. Eine zweite Ursache besteht darin, daß andere, billigere öglichkeiten der Innenfinanzierung naturgemäß zunächst voll ausgeschöpft erden, ehe Rücklagen zu Finanzierungszwecken gebildet werden. Dazu gehören die bilanziellen Normalabschreibungen, die, soweit sie die Reinvestiionen übersteigen, Gewinnverwendung darstellen, ferner die Sonderabschreiungen, die aber inzwischen teilweise ausgelaufen sind, und die langfritigen Rückstellungen. Letztere bestehen in der Hauptsache aus Pensionsückstellungen. Deren Fälligkeit ist in der Regel weit hinausgeschoben. ie haben deshalb den Charakter einer die Eigenmittel verstärkenden Rückage. Da alle in der Statistik unter dem Begriff des "eigengebildeten Kaitals" erfaßten Posten und in der Regel auch ein Teil der bilanziellen ormalabschreibungen aus dem Gewinn gebildet werden, kommt es bei der Feststellung der Auswirkung der finanzierungspolitischen Absichten auf die reispolitik auf alle diese Posten und nicht nur auf die Höhe des Bilanz-

postens "Rücklagen" an. Aus dieser Sicht ist die Schlußfolgerung erlaubt, daß die Finanzierungsrücksichten bei den Versorgungs- und Verkehrsbetrieben von wesentlichem Einfluß auf die Preisbildung sind. Die in der Statistik ausgewiesenen 366,3 Mill.DM an "eigengebildetem Kapital" stellen nur einen Teilbetrag des aus dem Gewinn gebildeten Kapitals dar. Weitere, nicht zu ermittelnde Beträge sind in den Normalabschreibungen enthalten sowie Grund- und Stammkapital. Da die Eigenbetriebe nach der EigVO ein festes Nominalkapital nicht kennen, werden etwaige Gewinne statt den Rücklagen häufig dem Stammkapital zugeschlagen. Der Anteil der Innenfinanzierung an der Gesamtfinanzierung ist allerdings nicht ganz so hoch wie in der Industrie. Nach einer Erhebung des Statistischen Bundesamtes, die sich auf 2[illegible] Aktiengesellschaften erstreckte, wurden bei diesen im Jahre 1956 68,2 v.H. der Gesamtfinanzierung durch Innenfinanzierung aufgebracht 1).

TABELLE 1: Die langfristige Innen- und Außenfinanzierung bei 629 kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen in 1956

Bilanzposten	Finanzierung	
	Mill.DM	v. H.
Rücklagen ./. Verlustvortrag	152,7	5,6
Rücklagen für Lastenausgleich	./. 1,5	./.o,1
Gewinnvortrag	8,3	o,3
Wertberichtigungen § 36 IHG.	./. 9,1	./.o,3
Wertberichtigungen §§ 7c,d EStG.	./. 1,7	./.o,1
Sonderwertberichtigungen	1,o	o,o
Langfristige Rückstellungen	216,7	8,o
Eigengebildetes Kapital zusammen	366,3	13,5
Dazu Jahresbetrag der Abschreibungen	13o1,8	48,1
Anlagenabgänge	78,o	2,9
Summe Innenfinanzierung	1746,1	64,5
Grund- bzw.Stammkapital netto	374,o	13,8
Bauzuschüsse	111,9	4,1
Langfristige Verbindlichkeiten	474,9	17,5
Summe Außenfinanzierung	96o,6	35,5
FINANZIERUNG INSGESAMT	27o6,7	1oo,o

Quelle: Statistik der BRD, Band 249, Jahresabschlüsse 1956 und DM-Eröffnungsbilanz der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, S.9* (Differenzen durch Auf- und Abrundung).

Als zweites gewinnwirtschaftliches Ziel sollen die kommunalen Unternehmen einen "Ertrag für den Haushalt" erzielen. Zum Teil begnügen sich die Gemeindeordnungen mit einer marktüblichen Verzinsung des von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Kapitals 2). Eine solche Zielsetzung ist wirtschaftlich vernünftig. Der Kapitaleinsatz stellt einen Produktionsfakto-

1) Vgl.Statistik der BRD, Band 2o4, "Die Abschlüsse der Aktiengesellschaften für das Geschäftsjahr 1956", S.9.
2) Vgl.z.B.Art.72 Abs.2 der Bayerischen Gemeindeordnung.

renaufwand dar, dessen Preis in den Produktpreisen wieder hereingebracht werden muß. Die "marktübliche Verzinsung" widerspricht dem Prinzip der Aufwandsdeckung nicht. Aufwandsdeckung schließt vielmehr eine Normalverzinsung der zur Verfügung gestellten Mittel ein. Die Deutsche Gemeindeordnung bringt das klarer als die meisten nach ihr entstandenen Gemeindeordnungen der Länder zum Ausdruck (vgl.§ 72 Abs.2 DGO). Ein Teil der Gemeindeordnungen begnügt sich jedoch nicht mit einer marktüblichen Verzinsung, sondern erwartet eine"mindestens" marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals 1). Theoretisch und in der Tendenz ist darin wiederum eine Abweichung vom Prinzip der kostenechten Tarifbildung zu sehen. Praktisch wirksam geworden ist jedoch diese Forderung in den letzten Jahren kaum. Das zeigt Tabelle 2, aus der der geringe Anteil der Gewinnausschüttung an den Gesamtablieferungen eindeutig hervorgeht.

TABELLE 2: Einnahmen der Gemeinden (ohne Stadtstaaten) aus Netto-Unternehmen in Mill.DM

Art der Einnahmen	Rechnungsjahr				
	1949	1953	1954	1955	1956
Wegeunterhalts-,Betriebs- u.Konzessionsabgaben	14o,5	296,4	321,9	364,8	391,5
Gewinnanteile	2o,4	43,7	43,5	64,o	71,3
Verwaltungskostenbeiträge	16,2	26,8	31,9	38,5	4o,3
Sonstige Einnahmen	31,9	6o,2	68,4	51,7	62,7
Einnahmen zusammen	2o9,o	427,1	465,7	519,1	565,8

Quelle: "Wirtschaft und Statistik", 11.Jg.N.F., 1959, S.319.

Die geringe Gewinnausschüttung ist darauf zurückzuführen, daß die Gemeinden an Stelle der Gewinnabführung die Abführung von Betriebsüberschüssen in Form von Konzessionsabgaben und Verwaltungskostenbeiträgen aus steuerlichen Gründen bevorzugen. Sie ersparen dadurch Körperschaftssteuer. Ein völliger Verzicht auf Gewinnausschüttung zugunsten der Erhebung von Konzessionsabgaben ist allerdings nicht möglich, da die KAE (§ 5) aus betriebswirtschaftlichen Gründen vor Ausschüttung einer Konzessionsabgabe die angemessene Verzinsung des Kapitals (und die Bildung ausreichender Rücklagen) fordert. Für den Fall, daß bei einem bestimmten, für ein Gebiet gegebenen Energiepreisniveau kein ausreichender Überschuß mehr erzielt werden kann, hat die ordnungsmäßige Führung und Erhaltung des Betriebes den Vorrang vor der Zahlung einer Konzessionsabgabe.

5. Ergebnis und statistische Übersicht

Ausgehend von der These, daß die Höhe des Gewinns die instrumentale Bedeutung eines Unternehmens insbesondere bezüglich der Tarifbildung charakte-

1) Vgl.z.B. § 76 Abs.2 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen.

risiert, wurde der Versuch unternommen, die Gesichtspunkte herauszuarbeiten, die auf die Preistendenz der Mehrheit der kommunalen Unternehmen Einfluß haben: interne Subventionierung, Konzessionsabgaben, Selbstfinanzierung und Gewinnausschüttung. Es ist der Eindruck entstanden, daß von einer Beschränkung auf Kostendeckung als Grundregel nicht gesprochen werden kann. Auch wenn heute die überdurchschnittliche Verzinsung des Eigenkapitals ein wenig angestrebtes Ziel ist, so macht doch das Bestreben, Konzessionsabgaben zu erwirtschaften, eine hohe Selbstfinanzierungsquote zu ermöglichen und einzelne Subventionstarife und -betriebe beizubehalten eine teilweise Ausnutzung der gegebenen Marktchancen erforderlich. Das muß selbst bei den Verkehrsunternehmen angenommen werden, die, wie die folgende Tabelle 3 zeigt, meist keine hohen Überschüsse an die Gemeindekasse abzuführen in der Lage sind. Bei den Versorgungsunternehmen kommt die stärkere Marktposition und deren Ausnutzung auch in den Ausschüttungen an die Gemeinden zum Ausdruck. Das zeigt wiederum die nachstehende Statistik, die im übrigen nur die "Überschüsse" erfaßt. Darunter sind die Beträge zu verstehen, die in der Finanzstatistik den "Allgemeinen Deckungsmitteln" der kommunalen Haushalte zugerechnet werden.

TABELLE 3: Die Überschüsse der kommunalen Betriebe nach Unternehmensarten (Mill.DM)

Art der Unternehmen	Rechnungsjahr				
	1949	1956	1957	1958	1959
Versorgungs- und Verkehrsunternehmen	125,5	363,2	566	576	614
davon					
Versorgungsunternehmen	182,4	257,9	388	41o	453
Verkehrsunternehmen	./.o,6	./.12,2	5	8	./.2
Kombinierte Versorg.- u.Verkehrsunternehmen	43,7	117,5	173	158	163
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen	14o,9	184,o	2oo	159	123
Übrige Unternehmen	./.7,9	./.25,5	2o	23	22
Insgesamt	258,5	521,7	786	757	759

Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD, Jg.1953, 1959-1962.

Der Kommunalanteil am Nominalkapital der von der Statistik erfaßten 752 Versorgungs- und Verkehrsunternehmen betrug 1956 4,25 Mrd.DM 1). Bezieht man darauf die Überschüsse der Versorgungs- und Verkehrsunternehmen in Höhe von 363,2 Mill.DM aus dem Jahre 1956, so kann abschließend festgestellt werden, daß sich das eingesetzte Kapital trotz hoher Selbstfinanzierung und trotz Beibehaltung einzelner Subventionstarife im ganzen für die Gemeinden noch gut verzinst.

1) Vgl."Statistik der BRD", Band 249, a.a.O., S.4.

II. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung der Unternehmen des Bundes und der Länder

1. D i e r e c h t l i c h e n G r u n d l a g e n

Die Erwerbsbetriebe von Bund und Ländern lassen sich bezüglich der Vorschriften über die Wirtschaftsführung in zwei Gruppen einteilen.

Zur ersten Gruppe zählen wir die Bundespost und die Bundesbahn. Die ertragswirtschaftliche Zielsetzung der beiden Unternehmen ist im Bundesbahngesetz (BBGes.) bzw. im Postverwaltungsgesetz (PVerwG.) geregelt. Die Reichshaushaltsordnung (RHO) findet auf die Bundesbahn keine, auf die Bundespost nur subsidiäre Anwendung 1).

Zur zweiten Gruppe zählen wir die Unternehmen, die ausschließlich den Bestimmungen der RHO und den Wirtschaftsbestimmungen für Reichsbehörden (RWB) unterliegen 2). Dazu gehören die Betriebe nach § 15 RHO, die Unternehmen des Bundes in privater Rechtsform und die auf Grund des sog. Vorschaltgesetzes in Bundesverwaltung übergegangenen Beteiligungen des Deutschen Reiches und des ehemaligen Landes Preußen sowie die Volkswagenwerk A.G. und die industriellen Unternehmen und Beteiligungen der Länder. Durch die staatliche Neuordnung nach 1945 haben die Länder zwar die Befugnis zur Eigenregelung des Haushaltsrechts wieder erhalten. Nach Art.109 des Bonner Grundgesetzes sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Sie haben jedoch von diesem Recht nur beschränkt Gebrauch gemacht. Soweit nicht, wie in wenigen Spezialgesetzen, Abweichendes geregelt ist, wird nach den Vorschriften der RHO 3) verfahren. Die Wirtschaftsführung der Unternehmen ist von den Abweichungen nicht betroffen.

2. D i e r e n t a b i l i t ä t s w i r t s c h a f t l i c h e Z i e l s e t z u n g v o n B u n d e s p o s t u n d B u n d e s b a h n

a. Die Bundespost

Die ertragswirtschaftliche Zielsetzung der Bundespost beschränkt sich, hält man sich unmittelbar an § 15 Abs.1 PVerwG., auf Aufwandsdeckung: Die Deutsche Bundespost ist gehalten, "ihren Haushalt so aufzustellen und durchzuführen, daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Ausgaben aus ihren Einnahmen bestreiten kann". Wie bei den kommunalen Unternehmen empfiehlt es sich auch hier, die Anwendung des Grundsatzes der Aufwandsdeckung danach zu durchforschen, ob er tatsächlich zu einer kostenechten Preisbildung führt.

Sehen wir von der erheblichen innerbetrieblichen Kompensation von Gewinn und Verlust ab, für die bezüglich der Auswirkung auf die Preisbildung das gleiche gilt wie bei den kommunalen Unternehmen, so findet sich auch bei der Bundespost eine den Konzessionsabgaben der Gemeindebetriebe vergleichbare Abgabe vom Umsatz, die innerhalb der Aufwandsdeckung zu erwirtschaften ist. Nach § 21 PVerwG. ist die Bundespost ohne Rücksicht auf die Er-

---

1) Vgl.§ 35 BBGes. bzw. § 35 PVerwG.
2) Die Aufzählung der zahlreichen ergänzenden Vorschriften erübrigt sich, da sie in unserem Zusammenhang nicht von Bedeutung sind.
3) K.Vialon, a.a.O., S.119 ff.

tragslage verpflichtet, bei weniger als zwei Mrd.DM Betriebseinnahmen 6 v.H. und bei zwei Mrd.DM und mehr Betriebseinnahmen 6 2/3 v.H. der Betriebseinnahmen an den Bund abzuliefern. Dabei handelt es sich um eine besondere Art der Überschußausschüttung, die nicht am entstandenen Gewinn, sondern an den Gesamteinnahmen anknüpft und die auf die Substanzerhaltung keine Rücksicht nimmt. Schnettler rechnet sie deshalb nicht zu unrecht zu den "sonderbaren Vorschriften über die Höhe der Gewinnausschüttung an den Trägerverband" 1). Im Jahre 1958 lieferte die Bundespost 3oo Mill.DM an den Bund ab, obwohl die Erfolgsrechnung einen Verlust aufwies. In Anbetracht der Tatsache, daß die Bundespost keiner der großen Steuern unterworfen ist, hat die Gewinnausschüttung aber zugleich den Charakter eines Steuerersatzes.

Neben dem direkten Entzug von Mitteln sind die Aufwendungen der Bundespost durch die "aus staatspolitischen Gründen übernommenen betriebsfremden Lasten" erhöht. Diese setzen sich zusammen aus Sozial- und Versorgungslasten für verdrängte Ruhestandsbeamte (85,3 Mill.DM) und der Verzinsung der Ausgleichsforderungen der Deutschen Bundesbank und des Postscheck- und Postsparkassendienstes (31,1 Mill.DM) und erreichten 1958 den Betrag von 116,4 Mill.DM 2). Unter Hinzurechnung dieser "politischen Lasten" zu den Ablieferungen nach § 21 PVerwG. ergab sich für 1958 ein Gesamtbetrag von rund 42o Mill.DM an "nicht betriebsbedingten Kosten", die unter dem Gesichtspunkt der Aufwandsdeckung in den Preisen erwirtschaftet werden mußten.

Über diese Belastung hinaus ist die Frage naheliegend, wie weit durch den hohen Investitionsbedarf von jährlich mehr als einer Mrd.DM die Preispolitik beeinflußt wird. Hierüber gibt eine Untersuchung über "Die Finanzierung der Investitionen bei der DBP im Vergleich zur Industrie" 3) guten Aufschluß. Sie zeigt, daß es der Bundespost in den vergangenen Jahren in wesentlich geringerem Maße als der Industrie (und den kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben) gelungen ist, ihre Investitionen über den Preis zu finanzieren. Die Abschreibungen machten bei der Bundespost im Durchschnitt der Jahre 1949/56 4o v.H. der Gesamtinvestitionen aus, bei der Industrie dagegen 62 v.H. An der Innenfinanzierung hatten die Abschreibungen bei der Bundespost einen durchschnittlichen Anteil von rund 95 v.H., bei der Industrie von rund 63 v.H. Die Innenfinanzierung aus Rücklagen und Gewinnen spielt demnach bei der Bundespost fast keine Rolle. Von 1957 bis 1959 reichen die Überschüsse nicht einmal aus, um die bilanziellen Abschreibungen zu decken, obwohl die Abschreibungssätze der Bundespost mit rund 6,5 v.H. vom Anlagevermögen noch nicht halb so hoch sind wie in der Industrie. Die Zahlen verdeutlichen, "daß die Industrie sich aufgrund ihrer Dispositionsfreiheit im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eine viel breitere Basis für die Eigenfinanzierung ihrer Investitionen schaffen konnte als die DBP" 4).

---

1) A.Schnettler, a.a.O., S.179.
2) Vgl.Eberhard Müller, Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP.In: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Heft 4/196o, S.1o8.
3) Von K.Belz, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Heft 1o 196o, S.358 ff.
4) K.Belz, a.a.O., S.363.

Lassen wir die in den Abschreibungen enthaltenen Selbstfinanzierungsbestandteile unberücksichtigt, die jedenfalls weniger bedeutsam sind als in der Privatwirtschaft oder auch in der kommunalen Wirtschaft, so vermittelt die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung, die die Bundespost seit mehreren Jahren aufstellt, den besten Eindruck, wie weit der Grundsatz der Aufwandsdeckung insgesamt und in einzelnen Dienstzweigen eingehalten wird (Tabelle 4).

TABELLE 4: Kosten und Erlöse der DBP nach Dienstzweigen im Jahre 1958 (in Mill.DM)

Dienstzweig	Erlöse	Kosten a)	Überschuß/ Fehlbetrag
Postdienst	1951	2258	./. 307
davon			
Briefdienst	1186	1187	./. 1
Paketdienst	577	694	./. 117
Zeitungsdienst	66	170	./. 104
Anweisungsdienst	24	57	./. 33
Rentendienst	25	59	./. 34
Rundfunkdienst	66	79	./. 13
Sonstige Dienste	7	11	./. 4
Postreisedienst	186	261	./. 75
Postscheckdienst	213	295	./. 82
Postsparkassendienst	135	119	16
Telegraphie	190	240	./. 50
Fernsprech-Ortsverkehr	1286	1220	66
Fernsprech-Fernverkehr	1094	965	129
Insgesamt	5055	5358	./. 303

a) Einschließlich Abschreibungen, kalkulatorischer Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals und "nicht betriebsbedingten Kosten".
Quelle: E.Müller, a.a.O., S.108 f.

Die Tabelle zeigt, daß im Jahre 1958 - inzwischen hat sich die Finanzlage gebessert - das Ziel der Aufwandsdeckung insgesamt und in den meisten Dienstzweigen nicht erreicht werden konnte. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß "nicht betriebsbedingten Lasten" in Höhe von 415,9 Mill.DM zu den"Kosten" gerechnet wurden. In Wirklichkeit berühren sie jedoch nicht die Sphäre der Leistungserstellung, sondern nur die finanzwirtschaftliche Sphäre des Unternehmens. Die Tabelle hat daher den Charakter einer verteilten Gewinn- und Verlustrechnung.

Für die Fragestellung, ob die Tarifbildung kostenecht ist und ob Überschüsse erwirtschaftet werden, ist eine Gegenüberstellung der betriebsbedingten Erlöse und der betriebsbedingten Kosten erforderlich. Die betriebliche Ergebnisrechnung (im Gegensatz zur unternehmerischen Erfolgsrechnung) gibt allein Anhaltspunkte über die volkswirtschaftlich richtige Preisbildung. Eliminiert man zu diesem Zweck die "nicht betriebsbedingten Kosten", so erscheint ein Überschuß von 112,9 Mill.DM. In einzelnen Dienstzweigen vermindert sich das Defizit bzw. erhöht sich der Überschuß um je-

weils rund 1oo Mill.DM beim Briefdienst und bei den Fernsprechdiensten und um rund 5o Mill.DM beim Paketdienst. Der Rest verteilt sich auf die übrigen Dienste. Es wird auf diese Weise sichtbar, daß die Tarife im ganzen hoch genug waren, um die eigentlichen "Produktionskosten" zu decken, daß sie aber nicht ausgereicht haben, um den in der finanzwirtschaftlichen Sphäre des Unternehmens entstandenen Aufwand von 415,9 Mill.DM zu tragen. Da dieser Aufwand teils direkt teils indirekt die Bundeskasse entlastet und andererseits in den Preisen hereingebracht werden muß, ist zu fragen, ob diese Belastung im Hinblick auf eine volkswirtschaftlich vertretbare Tarifbildung als zu hoch angesehen werden muß.

Verglichen mit dem Umsatz der Bundespost ist die Belastung sehr hoch: einem Erlös von rund 5 Mrd.DM (1958) steht eine Erlösschmälerung von fast 42o Mill.DM gegenüber. Bezogen auf das Eigenvermögen in Höhe von 2,4 Mrd. DM (1958) ergibt sich eine "Rendite" von 17,3 v.H. Von der augenblicklichen Gesamtlast ist jedoch nur die Gewinnabführung an den Bund als dauerhaft anzusehen. Auch diese allein erscheint relativ hoch. Sie ergibt gegenwärtig eine Kapitalrendite von 12,5 v.H. Da die Post weder Umsatzsteuer noch Vermögens-, Körperschafts- und Gewerbesteuer entrichtet, kann diesem Prozentsatz gegenüber aber geltend gemacht werden, daß die Ablieferungen an den Bund zum Teil die Besteuerung ersetzen bzw. eine solche darstellen. Von diesem Standpunkt aus kann die Umsatzbelastung, der die Post unterworfen ist, eher als der Versuch zur Gleichbehandlung mit der Privatwirtschaft als der zur fiskalischen Ausnutzung des Postbetriebes betrachtet werden.

b. Die Bundesbahn

Nach der Absicht des Gesetzgebers soll die Bundesbahn "kaufmännisch" verwaltet werden (§ 4 BBGes.). Damit ist wohl zum Ausdruck gebracht, daß der Betrieb von einer Wirtschaftsgesinnung getragen werden soll, der der Marktwirtschaft schlechthin zugrunde liegt. Selbstverständlich bedeutet "kaufmännische" Verwaltung auch, daß die Bundesbahn die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Aufwendungen selbst bestreiten soll (§ 28 BBGes.). Im Gegensatz zur Bundespost sind aber weder Zuschüsse aus der Bundeskasse gesetzlich ausgeschlossen, noch ist der Bundesbahn eine Ablieferungsverpflichtung auferlegt. Bereits bei der Schaffung des BBGes. war klar, daß über Jahre hinaus nicht der Bund, sondern die Bundesbahn der empfangene Teil sein würde. Infolge der Kriegsschäden, die die Bundesbahn erlitten hat und infolge der kriegs- und nachkriegsbedingten Vernachlässigung der Investitionstätigkeit wurde im BBGes. festgelegt, daß der Bund Mittel zur Ausbesserung und Erneuerung der Anlagen und des rollenden Materials zur Verfügung stellen solle, solange der Geldbedarf der Bundesbahn zur Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit und der Betriebssicherheit nicht aus eigenen Mitteln oder durch Aufnahme von Krediten gedeckt werden könne. Weiter sieht das BBGes. vor, daß die Durchführung oder Unterlassung tariflicher Maßnahmen nur soweit auferlegt werden darf, als dies für die Bundesbahn zumutbar ist, wobei die Zumutbarkeit an der Möglichkeit der Aufwandsdekkung gemessen werden soll (§ 28). Die tariflichen Belastungen, die darüber hinausgehen und gegen die der Einspruch der Bundesbahn erfolglos geblieben ist, sind auf den Bundeshaushalt zu übernehmen (§28 Abs.2 und 3). Diese Regelungen haben jedoch zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt. Auf ih-

er Grundlage wurden bisher weder alle Kriegsschäden beseitigt 1) noch urde ein Abbau der gemeinwirtschaftlichen Belastung bis zur Rentabilitsgrenze erreicht oder eine systematische Kostenerstattung vorgenommen. .e Jahreserfolgsrechnung der Bundesbahn hat seit der Währungsreform nur nmal (1951) mit einem Gewinn abgeschlossen. In allen übrigen Jahren ist n Verlust entstanden. Die folgende Übersicht 2) zeigt die Salden der ewinn- und Verlustrechnung der letzten Jahre.

Jahr	Gewinn/Verlust in Mill.DM
1948 II	./. 82,4
1949	./. 71,1
195o	./. 362,7
1951	71,7
1952	./. 14o,6
1953	./. 166,6
1954	./. 5o3,4
1955	./. 2o1,5
1956	./. 515,4
1957	./. 678,3
1958	./. 576,7
1959	./. 356,8

er bis 1956 entstandene Verlust von 1972 Mill.DM wurde vom Bund übernomen 3). Der Verlust von 1957- 1959 in Höhe von 1611,8 Mill.DM ist in der ilanz zum 31.12.1959 ausgewiesen. In den Jahren 196o und 1961 hat sich er Jahresverlust auf 13,5 bzw. 92,o Mill.DM verringert. Dieses günstigere rgebnis ist aber nur weitgehend scheinbar. Seit 196o werden die Zuschüsse es Bundes bereits in der Erfolgsrechnung berücksichtigt, während sie früer nachträglich auf die Verlustabdeckung angerechnet wurden. 196o betrug er Bundeszuschuß 112,5 Mill.DM, 1961 455,o Mill.DM 4).

er in der Gewinn- und Verlustrechnung entstandene Verlust kann nur als rster Hinweis darauf gewertet werden, daß die Preise bei der Bundesbahn icht hoch genug sind, um die gesamten Aufwendungen zu decken. Welchen influß die Abschreibungen auf das Defizit haben, "inwieweit die Abschreiungen auf Wiederbeschaffungswerte eine stille Reserve enthalten, läßt ich nicht genau sagen", stellt die Brand- Kommission fest 5). Nach ihren rmittlungen sind die Abschreibungen der Bundesbahn knapp bemessen und die

---

1) Die im Auftrag des Bundestages und der Bundesregierung eingesetzte "Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn" unter dem Vorsitz von Präsident a.D. Friedrich Brand, deren Gutachten vom 3o.Januar 196o dem Deutschen Bundestag zugegangen ist (vgl.Deutscher Bundestag, 3.Wahlperiode, Drucksache 16o2), schätzt die noch zu beseitigenden Kriegsschäden auf 725 Mill.DM (vgl.S.85).

2) Entnommen aus: A.Petzoldt, Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1959. In: Die Bundesbahn, Heft 23/24, Dez.196o, S. 12o3.

3) Über die Verrechnung im einzelnen vgl.G.Krause, Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1957. In: Die Bundesbahn, Heft 24, Dez.1958, S.1354.

4) Vgl.H.Ammon, Die finanzielle Lage der Deutschen Bundesbahn und ihre Entwicklung seit 1957. In: Die Bundesbahn, Heft 7/8,April 1962, S.27o.

5) A.a.O., S.6o.

Lebensdauer der Reise- und Güterwagen ist zu hoch angesetzt 1). Die gesamte Innenfinanzierung erreichte bei der Bundesbahn im Jahre 1956 nur 23 v.H., bei der Industrie aber etwa das Dreifache 2).

Mehr noch als die Bundespost hat die Bundesbahn betriebsfremde (politische) Sonderlasten zu tragen, die zu dem Defizit beitragen bzw. dieses verursachen. Im Brand-Gutachten werden diese Sonderlasten mit 971,2 Mill. DM angegeben 3). Die Zahl eignet sich jedoch nicht für einen unmittelbaren Vergleich mit der Sonderbelastung der Post, da bei der Bundesbahn di. "betriebsfremden Lasten" auch die Einnahmeausfälle infolge von Subventions- und Sozialtarifen sowie einmalige Belastungen für die Beseitigung von Kriegsschäden enthalten.

Vom Standpunkt der volkswirtschaftlich vertretbaren Tarifbildung aus vermittelt wiederum die Betriebsrechnung den besten Einblick, wie weit die Preisbildung "kostennah" ist. Tabelle 5 zeigt die Verluste/Gewinne der einzelnen Verkehrsarten.

TABELLE 5: Betriebsverluste/-gewinne der Bundesbahn nach Verkehrsarten im Jahre 1958 (Mill.DM)

Verkehrsart	Erträge	Aufwendungen	Überschuß/ Fehlbetrag
Personenverkehr	1841,1	2457,o	./. 615,9
davon			
Schnellzüge	731,9	511,6	22o,3
Eilzüge	4o8,5	397,4	11,1
Personenzüge	7oo,7	1548,o	./. 847,3
Güterverkehr	4147,3	4o6o,5	86,8
davon			
Gepäck-,Expreßgutverkehr, Postbeförderung in Reise- und Güterzügen	353,3	472,7	./. 119,4
Wagenladungsverkehr	3353,o	2772,2	58o,8
Stückgutverkehr	441,o	815,6	./. 374,6
FERNVERKEHR insgesamt	5988,4	6517,5	./. 529,1
Eisenbahnkraftwagenverkehr	267,7	3oo,4	./. 32,7
S-Bahn Hamburg	44,o	56,8	./. 12,8
Eisenbahnschiffsverkehr	13,o	17,4	./. 4,4
Schmalspurverkehr	1,4	4,8	./. 3,4
VERKEHRSEINNAHMEN insgesamt	6314,5	6896,9	./. 582,4

Quelle: Brand-Gutachten S.116/117.

Aus der Tabelle ergibt sich unmittelbar, daß es der Bundesbahn in weitem Umfange nicht gelungen ist, die Betriebskosten zu decken. Das Defizit wü

1) Ebenda, S.6o.
2) G.Krause, a.a.O., S.1346.
3) A.a.O., S.78 ff.

.e sich noch erhöhen, wenn in die Aufwendungen eine kalkulatorische Ver-
insung des betriebsnotwendigen Kapitals einbezogen würde, was bei der
Bundesbahn nicht der Fall ist. Das Ziel der Aufwandsdeckung ist teils an
anzureichenden Tarifen, teils von der Kostenseite her gescheitert. Darüber-
inaus mag die ungünstige Finanzlage auch darin ihre Ursache haben, daß
bei der Bundesbahn häufig zu sehr die technische und zu wenig die kaufmän-
nische Bewältigung der gestellten Aufgaben im Vordergrund steht. Alles in
allem ist das Unternehmen zu wenig "fiskalisch" orientiert. Diese Beurtei-
lung ergibt sich nicht nur angesichts des bestehenden Defizits, sondern
auch in Anbetracht der Tatsache, daß sich der Markt, auf dem die Bundesbahn
tätig ist, von einem monopolistischen Markt zu einem oligopolistischen
Markt gewandelt hat. Geht man davon aus, "daß die DB ein mit der Binnen-
schiffahrt, dem Straßenverkehr und in Zukunft mit den Rohrleitungen kon-
kurrierender Wirtschaftsbetrieb ist" 1), so erscheint eine Preisbildung
nach den Durchschnittskosten im Prinzip bereits als überholt. An ihre Stel-
le sollte eine Preisbildung treten, die lediglich darauf verzichtet, mono-
polistische Marktchancen auszunutzen. Infolge der Veränderung der Markt-
form wäre es an der Zeit, daß die anerkannten Prinzipien der Marktwirt-
schaft in die Verkehrswirtschaft Eingang finden.

3. Die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung der nach der RHO bewirtschafteten Unternehmen

Die Zusammenfassung der Betriebe, die ausschließlich nach den Vorschriften der RHO (und deren Nebenvorschriften) verwaltet werden, erfolgt auf Grund eines negativen Kriteriums: in der RHO fehlt das Kapitel über die ertragswirtschaftliche Zielsetzung öffentlicher Unternehmen. Eine für die öffentlichen Betriebe bedeutsame Verpflichtung enthält lediglich der Grundsatz der Substanzerhaltung, der der öffentlichen Finanzwirtschaft nach Vialon immanent ist 2). Am Rande ist zu erwähnen, daß den Unternehmen im Geschäftsverkehr mit den Behörden stets das volle Entgelt zu bezahlen ist und daß die vollen Aufwendungen zu erstatten sind (§ 58 Abs.3 RWB). Diese Vorschrift ist für die Regiebetriebe infolge ihrer engen Verbindung zur Hoheitsverwaltung von Interesse. Weitere, die ertragswirtschaftliche Führung der Unternehmen betreffende Bindungen bestehen nicht.

Der Grund für den Verzicht auf eine haushaltsrechtliche Normierung der rentabilitätswirtschaftlichen Zielsetzung der staatlichen Betriebe liegt nicht so sehr in dem in mancher Beziehung unzulänglichen Haushaltsrecht als vielmehr in der ungleich größeren Vielgestaltigkeit der staatlichen Betriebe im Vergleich zu den kommunalen Unternehmen. Das Nebeneinander von Wettbewerbsbetrieben, oligopolistischen und monopolistischen Unternehmen bedingt notwendig eine unterschiedliche Einstellung zum erwerbswirtschaftlichen Prinzip.

Die unter funktionierendem Wettbewerb arbeitenden, zahlreichen staatlichen Unternehmen orientieren ihre Preispolitik selbstverständlich am Markt. Jede andere Einstellung stünde in fundamentalem Widerspruch zu einer der

---

1) Brand-Gutachten, a.a.O., S.8.
2) A.a.O., S.552.

Voraussetzungen, auf denen die Marktwirtschaft beruht: daß der selbsttätige Marktautomatismus vorteilhafter ist als jede andere Form der Preisbildung. Solange der Wettbewerb funktioniert, kann der öffentliche Erwerbsbetrieb in preispolitischer Hinsicht keine gemeinwirtschaftliche Funktion erfüllen. Seine instrumentale Bedeutung beschränkt sich darauf, ob er bei Vornahme nicht-kapazitätswirksamer Investitionen konjunkturpolitische Gesichtspunkte beachtet und ob er eventuell bei der Auftragsvergabe sog. "bevorzugte Bewerber" berücksichtigt. Das aber wird man kaum aus der Gewinnstatistik ablesen können.

Die Vorstellung, daß die Preisbildung allein dem Mechanismus des Marktes überlassen bleiben solle, beherrscht vielfach auch in den Fällen das Denken, in denen eine störungsfreie Marktpreisbildung nach dem Modell der freien Konkurrenz nicht gegeben ist. Gegen den Vorschlag, die Unternehmen des Bundes sollten auf oligopolistischen Märkten die Preisführerschaft übernehmen, wurde von dem für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes zuständigen Minister angeführt, daß die Vorstellung, nach denen der Bund mit Hilfe seinen Beteiligungen auf die Gestaltung des Preisniveaus Einfluß nehmen müsse, (u.a.) die Funktionen des Wettbewerbs in der freien Wirtschaft verkenne 1). Bei Zugrundelegung dieser Einstellung wird erklärlich, daß die Teilprivatisierung der Preußischen Bergwerks- und Hütten-AG und des Volkswagenwerkes, die am Blei- und Zinkmarkt bzw. am Markt für Personenkraftwagen einen Marktanteil von gut 4o v.H. haben, vor der Möglichkeit zur instrumentalen Verwendung zum Zuge kam, ja daß bisher außer vom Volkswagenwerk von keinem öffentlichen Unternehmen in entsprechender Marktstellung bekannt geworden ist, daß es einen Preisdruck auf die Mitbewerber habe. Bei den meisten Unternehmen von Bund und Ländern ist die erwerbswirtschaftlich-kapitalistische Einstellung nicht ein Ergebnis fiskalischen Gewinnstrebens - die Gewinnausschüttungen halten sich in sehr engen Grenzen - sondern eine Frage des Prinzips. Es ist die Auffassung verbreitet, öffentliche Unternehmen sollten sich, sofern neben ihnen private Unternehmen bestehen, möglichst nicht von diesen unterscheiden - woraus sich konsequent die Forderung nach Privatisierung ableiten läßt.

Die staatlichen monopolistischen Unternehmen, die auf dem Gebiete der Elektrizitätserzeugung und -verteilung verbreitet sind, folgen in ihrer erwerbswirtschaftlichen Einstellung etwa der gleichen Linie wie die kommunalen Unternehmen auf diesem Gebiet, d.h. ihre Preisbildung ist nicht an den Durchschnittskosten orientiert, sondern zielt auf erhebliche Überschüsse ab, wenn auch nicht immer der Maximalpreis verlangt wird. Die Überschüsse gelangen allerdings in weit geringerem Maße als bei den Gemeindebetrieben zur Ausschüttung, sondern dienen der Erweiterungsfinanzierung. Der Bayerische Staat hatte im Haushaltsplan für 196o (Einzelplan 13) von seinen energiewirtschaftlichen Beteiligungen in Höhe von 131 Mill.DM nur Gewinnanteile in Höhe von 8,96 Mill.DM veranschlagt. Das entspricht zwar auf den ersten Blick einer Normalverzinsung; das effektive Eigenkapital liegt aber weit höher als das Nominalkapital. Der bescheidenen Gewinnausschüttung steht die Klage der Industrie gegenüber, daß gerade in Bayern die Energie

---

1) Vgl.die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3.Wahlperiode, vom 12.Juni 1958 über die "Große Anfrage der SPD betr. Bundesunternehmen" (Drucksache 335), S.1631 ff., S.1636 ff.

preise der staatlichen Unternehmen höher seien als in anderen Bundesländern. Das hängt mit der "Revierferne" des Landes zusammen, die es ratsam erscheinen läßt, die mit hohen Investitionskosten belasteten Wasserkraftwerke vordringlich zu entwickeln, um den Energiebedarf auf lange Sicht möglichst rationell zu decken. Wie weit dadurch die monopolistischen Marktchancen voll ausgenutzt werden, läßt sich aber nicht mit einiger Sicherheit feststellen. Doch wird an dem Beispiel wie auch an den allgemein niedrigen Gewinnausschüttungen der energiewirtschaftlichen Unternehmen von Bund und Ländern deutlich, daß der Grad der Monopolisierung nicht so sehr durch das unmittelbare fiskalische Ausschüttungsinteresse als vielmehr durch den Finanzierungsbedarf der Unternehmen selbst bestimmt ist. Durchführung von Investitionen durch Zuführung von Haushaltsmitteln tritt bei allen öffentlichen Unternehmen hinter der Innenfinanzierung weit zurück.

C. ERGEBNIS DES ZWEITEN TEILS

Das Ergebnis der in den Abschnitten A und B durchgeführten Untersuchungen kann in dem Satz zusammengefaßt werden, daß die maximale Verwendung öffentlicher Erwerbsbetriebe im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik teils an den organisatorischen Voraussetzungen, teils an der rentabilitätsbetonten Einstellung der Eigentümer der Unternehmen scheitert. Die organisatorischen Vorbedingungen für eine planmäßige instrumentale Verwendung öffentlicher Erwerbsbetriebe sind insbesondere bei den Unternehmen in privater Rechtsform nicht erfüllt. Bei den typischen, den öffentlichen Unternehmen vorbehaltenen Rechtsformen ist zwar allgemein der Einfluß der Eigentümer auf die Preis- und Investitionspolitik gegeben, zielt aber in der Hauptsache auf langfristige Kontrolle ab. Ferner bleibt offen, ob von der Einflußmöglichkeit immer in der gewünschten Richtung Gebrauch gemacht wird. In dieser Beziehung hat die Untersuchung der rentabilitätswirtschaftlichen Einstellung insbesondere über die Preispolitik einigen Aufschluß gebracht. Es hat sich gezeigt, daß praktisch alle öffentlichen monopolistischen und oligopolistischen Unternehmen mit Ausnahme von Bundespost und Bundesbahn mit ihrer Preisbildung von den Durchschnittskosten bzw. von einem "angemessenen" Preis mehr oder weniger weit entfernt sind. Meist geben dabei die Finanzierungsabsichten, bei den Kommunen auch die Ausschüttungsinteressen, den Ausschlag.

DRITTER TEIL

Abschließende Betrachtung der Probleme unter betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gesichtspunkten

A. VORBEMERKUNG

Die bisherige Untersuchung hat zu dem Ergebnis geführt, daß die allseitige instrumentale Verwendung der öffentlichen Unternehmen durch unzureichende betriebsorganisatorische Voraussetzungen und durch ertragswirtschaftliche Interessen gehemmt ist. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß manche Anforderungen, insbesondere konjunktur- und wettbewerbspolitischer Art, für die Betriebe ein Novum darstellen. Der augenblickliche Zustand erlaubt noch kein endgültiges Urteil, wie weit es bei Verbesserung der Voraussetzungen - d.h. durch Ausdehnung des Einflusses auf die Geschäftsleitungen und durch Zurückdämmen der rentabilitätswirtschaftlichen Zielsetzung - möglich sein wird, die instrumentale Zweckbestimmung besser zur Geltung zu bringen. Das bisherige Ergebnis soll deshalb durch die Fragestellung ergänzt werden, ob es zweckmäßig ist, den politischen Einfluß auf die Unternehmen auszudehnen und die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung zurückzudrängen.

Die Zweckmäßigkeit eines derartigen Vorhabens muß aus betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen in Frage gestellt werden. Betriebswirtschaftlich entsteht eine besondere Problematik dadurch, daß der instrumentale Einsatz öffentlicher Unternehmen leicht zu einer Leistungseinbuße der Betriebe führt. Bei Gültigkeit dieser Annahme lohnt es sich offenbar nicht, gemeinwirtschaftliche Ziele durchzusetzen, die bei einem Betrieb einen unverhältnismäßig hohen Leistungsverlust verursachen. Der Zusammenhang zwischen betrieblicher Leistungsfähigkeit und gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung und die Folgerungen, die sich daraus ergeben, werden in Abschnitt B dargelegt.

Der Gedanke, die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung durch geeignete Maßnahmen zu erzwingen, begegnet auch finanzwirtschaftlich-politischen Bedenken. Der Eigentümer des Unternehmens erleidet einen Einnahmeausfall. Dieser ist untragbar, wenn dadurch wichtigere Aufgaben des Gemeinwesens nicht erfüllt werden können. Der Betrieb muß sich harmonisch in die Finanzwirtschaft einfügen. Die Begründung und die Konsequenzen, die sich daraus für die instrumentale Verwendung der öffentlichen Unternehmen ergeben, werden in Abschnitt C behandelt.

B. BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHE LEISTUNGSERHALTUNG UND INSTRUMENTALE AUFGABENSTELLUNG

I. Die Determinanten der betrieblichen Leistungsfähigkeit unter dem Einfluß instrumentaler Aufgabenstellung

Für die relative Leistungsfähigkeit der öffentlichen wie jeder anderen Unternehmung ist entscheidend "das persönliche Moment, die Kapitalaus-

stattung und der organisatorische Rahmen, in dem beides zur Wirksamkeit kommen soll" 1). Hinzu kommt die Qualität des betrieblichen Rechnungswesens, das rückblickend die Daten für die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung und vorausschauend Unterlagen für die Planung liefern soll. Letztere ist "Bedingung optimaler Ergiebigkeit des Produktionsprozesses" (Gutenberg, S.114). Wie wirkt sich die instrumentale Zielsetzung auf die einzelnen Determinanten der betrieblichen Leistungsfähigkeit aus?

1. D a s "p e r s ö n l i c h e M o m e n t"

Seit langem besteht keine Neigung und kein Anlaß mehr, mit Umpfenbach anzunehmen, daß der Staat eine "geringere natürliche Befähigung" besitze, unabhängige Vermögensquellen zu bewirtschaften, "weil seine Beamte, vermittelst deren er produzieren muß, selbst wenn man bei denselben durchweg das höchste Maß von Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit voraussetzen könnte, doch jedenfalls nie mit der Rührigkeit und Aufopferung zu Werke gehen, wie sie der energische Trieb des Eigennutzes dem bei dem Erfolg persönlich am höchste interessierten Privatunternehmer verleiht" 2). Amonn hat seinerzeit dagegen geltend gemacht, "daß Pflicht und Ehrgefühl...zu Leistungen führen können, wie sie der Eigennutz oder das Selbstinteresse nicht hervorbringen würden" 3). Inzwischen ist das Argument weitgehend durch die Tatsachen überholt, weil sich der Status der leitenden Persönlichkeiten in öffentlichen Unternehmen in der Regel nicht mehr von dem in privaten Betrieben unterscheidet. Wo auch eine Angleichung der öffentlichen Unternehmen an die Privatwirtschaft in der Zielsetzung und in der Organisationsform stattgefunden hat, ergeben sich keine haltbaren Argumente, daß der dispositive Faktor in öffentlichen erwerbswirtschaftlichen Betrieben schlechter sei als in der Privatwirtschaft. Selbst die Gegner der öffentlichen Unternehmen meinen, "es wäre unrichtig, zu behaupten, daß Unternehmen der öffentlichen Hand allgemein schlechter geführt werden als Unternehmen in privatem Eigentum" 4).

Im "gemeinwirtschaftlichen" Unternehmen ist aber die Situation für die Leistungsentfaltung des dispositiven Faktors verschieden von der in erwerbswirtschaftlich-kapitalistisch geführten Unternehmen. Die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung macht, wie sich im Zweiten Teil gezeigt hat, ein Weisungsrecht von außen erforderlich, das weit über das Maß hinausgeht, das in der Privatwirtschaft üblich ist. Gewiß sind auch in privaten Unternehmen oft mehrere Zentren betrieblicher Willensbildung vorhanden 5). Doch ist zweifellos in gemeinwirtschaftlichen öffentlichen Unternehmen die "multipolare Struktur" (Gutenberg) in der Gestaltung des gesamtbetrieblichen Vollzugs in jeder Beziehung mehr ausgeprägt. Die Entscheidungen sind häufig auf Personen verlagert, die mit dem Betrieb nicht viel mehr als das poli-

---

1) F.Terhalle, Finanzwissenschaft, a.a.O.,S.95.
2) K.Umpfenbach, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Erlangen 1859/6o, § 18.
3) A.Amonn, Die Einnahmen aus privat- und öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen. In:Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgeg.von W.Gerloff und F.Meisel, Erster Band, Tübingen 1926, S.34o.
4) Vgl."Der Bayerische Staat als Unternehmer", herausgeg.vom Landesverband der Bayerischen Industrie e.V., 1958, S.14.
5) Vgl. zum Problem der betrieblichen Willensbildung ausführlich E.Gutenberg a.a.O.,S.37o ff.

wische Interesse verbindet, die nicht immer genügend Zeit, Einblick und Sachverstand besitzen und die leicht geneigt sind, im Kompromißwege oder mit wechselnden politischen Mehrheiten auf mancherlei nichterwerbswirtschaftliche Ziele loszusteuern. Die "multipolare Struktur" der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen bringt auch die Gefahr mit sich, daß die Verantwortlichkeiten verwischt werden. Der Versuch, durch Festlegung der Kompetenzen ein Gegengewicht zu schaffen, führt bei der Mehrheit von Beschlußfassungs-, Beratungs- und Aufsichtsorganen, die bei wichtigen Entscheidungen eingeschaltet werden müssen, zu den Folgen, die Umpfenbach schon vor 100 Jahren dem Staatsbetrieb nachgesagt hat und die im Gegensatz zu seinem oben erwähnten Argument gegen die öffentliche Unternehmung nach wie vor zutreffen: daß "die umfangreiche und complicierte Behördenorganisation und der damit verbundene schwerfällige Geschäftsgang das Handeln beeinträchtigen und nur zu oft den richtigen Moment zur Vornahme einer Operation versäumen läßt" 1). Ein anschauliches Beispiel hierzu liefert die Tariferhöhung der Bundesbahn vom 1.Februar 1958. Sie wurde am 8.August 1957 beantragt und erst am 16.Januar 1958 genehmigt. Inzwischen war der Antrag rund zwanzigmal Gegenstand der Beratung verschiedener außerbetrieblicher Instanzen. Jeder Tag der Verzögerung brachte der Bundesbahn einen Einnahmeausfall von 2 Mill.DM 2).

Gegen die Neigung der Bürokratie, "die Selbständigkeit und Entschlußfreudigkeit durch eine Fülle von Vorschriften einzuengen, das sprühende Leben in Formen festzuhalten" 3), wird auch geltend gemacht, daß dadurch jene Initiative der Betriebsleitung gehemmt werde, die das Hauptverdienst der privaten Unternehmung sei und daß das Ausmaß der Behinderung umso größer sei, je weiter die Kontrolle geht 4).

Sind schon die Vorbedingungen für die Leistungsentfaltung im gemeinwirtschaftlichen Betrieb nicht gerade günstig, so bestehen auch Zweifel, ob er qualitativ immer an das normale Niveau heranreicht. Ein altes, immer wieder aktuelles Problem ist die politische Ämterpatronage. Sie beschränkt sich bei Rechtsformen, die einen entsprechenden außerbetrieblichen Einfluß auf die Auswahl des Personals erlauben, nicht immer darauf, die Führungsspitzen im Unternehmen mit politisch genehmen Persönlichkeiten zu besetzen, sondern macht es der Werkleitung infolge ständiger politischer Einflüsse vielfach auch nicht möglich, eine qualifizierte Betriebsführung heranzubilden 5). Schließlich kann für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Betriebsleitungen nicht unberücksichtigt bleiben, daß die mit der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung notwendig verbundene Kompetenzbeschränkung der innerbetrieblichen Leitung manchen qualifizierten und dynamischen Fachmann davon abhalten wird, sich um eine leitende Position in einem öffentlichen Unter-

---

1) K.Umpfenbach, a.a.O., § 12o.
2) Vgl.E.W.Huber, Tarif und Wirtschaftlichkeit des Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn. In:Die Bundesbahn, Mai 1959, S.444 ff.
3) J.Brandt, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Jena 1929, S.83.
4) Vgl.C.A.Pigou, The Economics of Welfare. 2.Auflage, London 1924,S.356.
5) Vgl."Handelsblatt" Nr.192 vom 1o.November 1959, "Politische Ämterpatronage in kommunalen Betrieben".

nehmen zu bewerben bzw.dazu veranlassen wird, in die Privatwirtschaft abzuwandern. Es ist kaum anzunehmen, daß in Deutschland die Verhältnisse in dieser Beziehung anders liegen als in England, wo sich "selten tüchtige Fachkräfte als Geschäftsführer verstaatlichter Betriebe finden ließen, da keiner von ihnen von einem schwerfälligen Überwachungsorgan abhängig sein wollte" 1).

2. D i e K a p i t a l a u s s t a t t u n g

In der Betriebswirtschaftslehre spricht man von einer Normalfinanzierung, "wenn die Kapitalausstattung und die laufenden Dispositionen so gestaltet sind, daß von der finanziellen Seite her keine Hemmnisse im Ablauf der Funktionen auftreten" 2). Die instrumentale Zielsetzung gefährdet die Normalfinanzierung, weil sie eine Belastung der Ertragslage des Unternehmens nach sich zieht. Ob sie zu einer Unterfinanzierung und damit zu einer wirklichen Leistungsminderung führt, ist eine Frage des Ausmaßes der gemeinwirtschaftlichen Belastung. Bei den meisten öffentlichen Unternehmen ist zweifellos die Belastungsgrenze noch nicht erreicht. Die Gewinnausschüttung ist in normalen Zeiten zwar kein untrügliches, aber doch relativ zuverlässiges Zeichen, daß das Unternehmen liquiditätsmäßig und in seiner Anlagepolitik nicht behindert ist. Es gibt aber auch Fälle, bei denen die Belastungsgrenze überschritten ist. Geradezu ein Schulbeispiel, wie sich eine zu große gemeinwirtschaftliche Belastung auf die Finanzierung auswirkt, ist die Bundesbahn. Sie weist sowohl im Umlaufvermögen als auch im Anlagevermögen eine Unterfinanzierung auf, was sich in Liquiditätsbeihilfen seitens des Bundes und in der Unterlassung bzw.Verzögerung notwendiger Rationalisierungsinvestitionen dokumentiert. An dem Beispiel Bundesbahn zeigt sich auch, daß die Gefahr einer Unterfinanzierung bei öffentlichen Unternehmen nicht im finanziellen Zusammenbruch des Unternehmens besteht; der öffentliche Eigentümer wird im Ernstfall sein Unternehmen nicht im Stich lassen. Vielmehr ist sie darin zu sehen, daß zur Verbesserung der Liquiditätslage die verdienten Abschreibungsbeträge nicht in genügendem Maße reinvestiert werden. Es tritt ein Substanzschwund ein. Bei privaten Unternehmen wird dadurch die Kreditwürdigkeit zerstört. Es entstehen Schwierigkeiten, die Verlustquellen durch Aufnahme von Krediten zu beseitigen. Bei öffentlichen Unternehmen ist diese Gefahr nicht in gleichem Maße gegeben, da die Möglichkeiten der Kreditsicherung größer sind. Hinter jedem öffentlichen Unternehmen kann die öffentliche Hand mit ihrer finanziellen Potenz stehen. Bei den kommunalen Eigenbetrieben ist das sogar notwendig der Fall, da sie nicht in der Lage sind, im eigenen Namen und auf eigene Rechnung von Dritten Kredit aufzunehmen. Dies geschieht vielmehr durch den Trägerverband, der mit seinem Vermögen haftet. Bei anderen Rechtsformen kann die öffentliche Hand durch Bürgschaftsübernahme Sicherheit leisten. Ganz ohne Bedeutung ist indessen die Rentabilitätslage auch bei öffentlichen Unternehmen für die Kreditaufnahme nicht. Sofern die Unternehmung selbst Zugang zum Kapitalmarkt hat, "wird sie am Kapitalmarkt bessere Konditionen erreichen können, wenn sie eine ausreichende Eigenwirtschaftlichkeit aufzuwei-

---

1) Vgl."Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler", Heft 7: Der Bund als Konzern-Unternehmer. Bad Wörishofen 1954, S.18.

2) L.Beckmann, Die betriebswirtschaftliche Finanzierung. 2.durchgesehene Auflage, Stuttgart 1956, S.31.

en hat" 1). Dadurch vergrößert sich der Verschuldungsplafond, d.h.der chuldbetrag, der mit gegebenen Mitteln bedient werden kann 2). In der leichen Richtung wirkt sich auch eine Verbesserung der Ertragslage durch ine geringere gemeinwirtschaftliche Belastung aus.

at die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung Einfluß auf die Wahl der Rechtsorm eines Unternehmens, so kann auch dadurch eine Schlechterstellung des nternehmens infolge geringerer Beweglichkeit am Kreditmarkt eintreten. raktisch kommt dieser Fall im kommunalen Bereich vor, wenn aus Gründen er Einflußerhaltung der Eigenbetrieb, der keine eigene Rechtspersönlichkeit hat und nicht im eigenen Namen und auf eigene Rechnung am Kreditmarkt uftreten kann, der Aktiengesellschaft oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung vorgezogen wird. Das Fehlen der eigenen Rechtspersönlichkeit erschwert zum Teil die Aufnahme von Anleihen und Darlehen... Die Aufnahe von Millionenanleihen für die wirtschaftlichen Unternehmen engt das emeindliche Kreditvolumen ein, das bereits für andere Bedürfnisse... anestrengt werden muß. Dem Gemeindekredit werden durch die Aufsichtsbehörde Grenzen gesetzt, die zum Beispiel nach den Einwohnerzahlen ausgerichtet erden und für die ganz andersartigen Bedürfnisse der wirtschaftlichen nternehmen nicht passen" 3). Es ist verständlich, wenn die Gemeinden verluchen, durch Umwandlung ihrer Eigenbetriebe in Eigengesellschaften den bewußt streng gehaltenen Vorschriften" 4) der Aufsichtsbehörden bezüglich er Kreditaufnahme auszuweichen. Allerdings führt diese Maßnahme nicht imer zum Erfolg. In mehreren Bundesländern ist der indirekten Verschuldung adurch eine Grenze gesetzt, daß auch privatrechtlich geführte Unternehmen, n denen die Gemeinde zu mehr als 75 v.H. beteiligt ist, für die Aufnahme on Darlehen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfen 5). Aber auch n Bundesländern, in denen für die Darlehensaufnahme von privatrechtlichen esellschaften ein Beschluß des Gemeinderats genügt 6), hat der Versuch, urch die Wahl einer privatrechtlichen Gesellschaftsform in der Finanzieungsfrage eine größere Beweglichkeit zu gewinnen, sehr oft nicht zum Ziel eführt: "Obschon die Gemeinden häufig von der Eigenbetriebsform abgehen nd ihre Verkehrs- und Versorgungsbetriebe als Aktiengesellschaften oder esellschaften mit beschränkter Haftung gerade deshalb betreiben, um auf iese Weise am Kapitalmarkt besser auftreten und sich weitere Kreditquelen erschließen zu können, verlangen die Geldgeber die Bürgschaft der hinter diesen Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung stehenden Kommunen. Das aber bedeutet, daß auf diese Weise wiederum ie Vorschriften des Kommunalkredits und das aufsichtsbehördliche Genehmiungsverfahren zum Zuge kommen, das in gleicher Weise für kommunale Bürgschaften wie für kommunale Darlehensaufnahmen gilt" 7). Entscheidend für as Bürgschaftsverlangen ist die Rentabilitätslage des Unternehmens. Ein

---

) W.Ringleb, Die Deutsche Bundesbahn und der Kapitalmarkt. In:Die Bundesbahn, Juli 1958, Heft 14, S.756.
) W.Ringleb, a.a.O., S.755.
) F.Zeiss, Neue Rechtsform für öffentliche Unternehmen. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 6/1955, S.6.
) Schnettler, a.a.O., S.138.
) Vgl.z.B. § 73 Abs.1 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen.
) Vgl.z.B. Art.78 Abs.1 der Bayerischen Gemeindeordnung.
) R.Storck, Finanzierungsprobleme der öffentlichen Wirtschaft. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 2/1953, S.6/7.

Betrieb, der genügend hohe Überschüsse erzielt, verschafft der Gemeinde auch in der Finanzierungsfrage eine größere Bewegungsfreiheit als ein Unternehmen, das infolge hoher gemeinwirtschaftlicher Belastung (oder aus anderen Gründen) an der Rentabilitätsschwelle steht oder mit Defizit arbeitet.

3. Das betriebliche Rechnungswesen

Das betriebliche Rechnungswesen öffentlicher Unternehmen unterscheidet sich heute in der Form meist nicht mehr von dem vergleichbarer privater Betriebe. Die eventuelle gemeinwirtschaftliche Zielsetzung prägt nicht die Form, sondern die Aussagekraft des betrieblichen Rechnungswesens. Grundsätzlich kann sie sich im Bereich der Leistungserstellung in höheren Kosten und im Bereich der Leistungsverwertung in verminderten Erlösen auswirken.

Die gemeinwirtschaftlich bedingte Kostenerhöhung hat keinen Einfluß auf die Aussagekraft innerbetrieblicher Mengenrechnungen, die zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit durchgeführt werden, da bei diesen die Preiseinflüsse ausgeschaltet sind. Mengenrechnungen erlauben jedoch nur eine Kontrolle von Einzelvorgängen. Für die Ermittlung der Gesamtwirtschaftlichkeit eines Unternehmens oder eines betrieblichen Teilbereichs ist die Mengenrechnung nicht brauchbar. Hier hat die Kostenrechnung ihren Platz, die notwendig eine Wertrechnung ist. In ihr kommen alle Preisveränderungen zu Geltung. Bei der Ermittlung der Selbstkosten gehen die Kostenmehrbelastungen in die Selbstkosten ein. Gelingt es dem Unternehmer nicht, die gemeinwirtschaftliche Kostenbelastung zu eliminieren, so kann er nicht feststellen, wo die volkswirtschaftlich vertretbare Preisuntergrenze liegt. Seine Kostenrechnung gibt keinen Aufschluß mehr über seine wahre Wettbewerbsfähigkeit.

Zu den stets wichtiger werdenden Aufgaben der Kostenrechnung gehören Betriebskontrolle und Disposition. Bei der Betriebskontrolle kommt es darauf an, den Unterschied zwischen den Istkosten und einem für ein gutes Betriebsgebaren maßstäblichen Soll zu ermitteln 1). Kann die gemeinwirtschaftliche Kostenbelastung bereits im Soll in Ansatz gebracht werden, so ist dadurch die Wirtschaftlichkeitskontrolle nicht gestört. Diese Möglichkeit besteht aber nur, wenn die Mehrbelastung auf lange Sicht festliegt, also wenn die fixen Kosten betroffen sind. Tritt die Mehrbelastung im Bereich der variablen Kosten auf und schwankt sie kurzfristig, so macht sich das nur in den Istkosten bemerkbar. Es besteht die Schwierigkeit, bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu erklären, wie weit die beobachteten Abweichungen auf gemeinwirtschaftliche Belastungsänderungen oder auf andere Einflüsse zurückzuführen sind. Der Wert des Soll-Ist-Vergleichs wird in seiner Aussagekraft und in seiner Bedeutung als Grundlage für die unternehmerische Disposition herabgemindert. Das gleiche gilt natürlich auch für jede einfachere Art von Kostenrechnung, die sich mit einer Ist-Rechnung begnügt oder die sich darauf beschränkt, periodisch die Aufwandsentwicklung zu ermitteln. Sind in den aufeinanderfolgenden Aufwandsperioden unterschiedlich hohe gemeinwirtschaftliche Kostenbelastungen angefallen, so können aus den Zahlen keine Schlußfolgerungen mehr auf die Qualität des innerbetrieblichen

---

1) K.Mellerowicz, Artikel "Kostenrechnung". In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Sechster Band, 1959, S.218.

hen Leistungsvollzugs gezogen werden.

ine Erlösminderung durch instrumentale Zielsetzung hat ihre Ursache in ge-einwirtschaftlich bedingten Preiszugeständnissen. Neben derartigen Erlös-inderungen treten immer Erlösschwankungen auf, die marktbedingt sind. Ihre echtzeitige Aufdeckung ist insbesondere dann Voraussetzung für eine er-olgreiche Unternehmensführung, wenn es sich um Erlösschmälerungen handelt. ird aber aus gemeinwirtschaftlichen Gründen eine Preissenkung durchge-ührt, so besteht keine Kontrolle, ob nicht gleichzeitig marktbedingte Ein-üßen auftreten, sei es, daß die Absatzorganisation weniger intensiv arbei-et oder daß das angebotene Produkt der Verbraucherneigung nicht mehr in leichem Maße entspricht. Nur wenn es gelingt, die gemeinwirtschaftlich be-ingten Preisveränderungen auf ein Minimum zu reduzieren, d.h. möglichst elten vorzunehmen, gibt die Erlösrechnung Aufschluß darüber, wie sich die tellung der Unternehmung "am Markt" verändert. Auch hier zeigt sich letz-en Endes wie auf der Kostenseite, daß die Aussagekraft des betriebswirt-chaftlichen Rechnungswesens unter häufigen gemeinwirtschaftlich bedingten nderungen wesentlich mehr leidet als unter langfristigen Veränderungen.

I. Schlußfolgerungen bezüglich der instrumentalen Aufgabenstellung

ie Lösung des Spannungsverhältnisses, das zwischen der instrumentalen Ziel-etzung und der Leistungsfähigkeit des Betriebes festgestellt wurde, erfor-ert ein Abwägen von Vorteilen und Nachteilen: "Eine geringere Wirtschaft-ichkeit des öffentlichen Betriebes könnte oder müßte dann volkswirtschaft-ich hingenommen werden, wenn durch ihn eine wichtige Förderung der Gesamt-irtschaft oder die Hintanhaltung eines erheblichen Schadens bewirkt wür-e" 1). Nach der Art des Problems ist nur eine "politische" Lösung möglich. iese kann allerdings an der ökonomischen Tatsache nicht vorbeigehen, daß it der Häufigkeit der Eingriffe die Gefahr für die Lebensfähigkeit des Be-riebes wächst und daß die verschiedenen Ziele einen sehr unterschiedlichen ufwand an Eingriffen und Überwachung erfordern.

m ungünstigsten stellt sich in dieser Beziehung die konjunkturpolitische ufgabenstellung dar. Soll sie mehr als nur zufallsbedingt sein, d.h.nicht ur davon abhängig sein, ob der Betrieb gerade im "geeigneten" Augenblick ine Preiserhöhung oder die Durchführung von Investitionen beantragt, so-ern er dazu überhaupt verpflichtet ist, so setzt sie das Recht des Eigen-ümers und bei den Gemeindebetrieben darüber hinaus der staatlichen Über-achungsorgane voraus, jederzeit in die Preisbildung und in die Einzelhei-en der Investitionsplanung und des Investitionsvollzugs eingreifen zu kön-en. Häufige und nicht vorauszusehende Eingriffe machen aber eine normale betriebswirtschaftliche Disposition unmöglich, untergraben die Selbstver-ntwortlichkeit der Betriebsleitungen und stören die Leistungskontrolle.Es st aus diesem Grunde unzweckmäßig, die Methode der Durchsetzung konjunk-urpolitischer Ziele "auf dem Verwaltungswege" systematisch zu erweitern, enn nicht gleichzeitig aus anderen Gründen eine Einflußnahme vorliegt bzw. orgesehen ist.

Bezüglich der Investitionspolitik - und nur von dieser sprechen wir im

---

1) F.Terhalle, Finanzwissenschaft, a.a.O., S.95.

folgenden - verliert das "Zwangssystem" auch deshalb seine Berechtigung, weil im Falle der Konjunkturdämpfung die Verlagerung der Investitionen allein den Erfolg nicht garantiert, sondern durch eine Stillegung der Investitionsmittel im Zentralbanksystem unterstützt werden müßte (vgl.oben S.25f.). Allerdings wird man diese Möglichkeit skeptisch beurteilen müssen. Voraussetzung wäre, daß der Staat die Unternehmen durch entsprechende steuerliche Anreize veranlaßt, die in der Hochkonjunktur anfallenden betrieblichen Mittel in Staatspapieren anzulegen, ohne seinerseits über die Mittel zu verfügen. Tatsächlich steht indessen zu befürchten, daß ein derartiges Ansinnen an die öffentliche Hand gegenwärtig ebenso an der politischen Realität scheitert wie der Versuch, in der Hochkonjunktur aus Steuermitteln Überschüsse zu bilden.

Günstiger ist die Möglichkeit einer vom Staat ausgehenden Investitionsanregung bei den öffentlichen Unternehmen zu beurteilen, ohne daß auf Zwangsmittel zurückgegriffen werden muß. In Schweden wurde bereits 1938 ein Gesetz erlassen und 1947 modifiziert, "that enables firms to set aside part of their profits into special funds, tax free, on condition that those sums will be spent in buildings and constructions during a period which the gouvernment declares to be a suitable period - usually something of a depression" 1). Die Schweiz ist diesem Beispiel im Jahre 1951 gefolgt 2). Nach dem "Gesetz über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft" vom 3.Oktober 1951 können Unternehmen, die im Handelsregister eingetragen sind, ihre Liquiditätsreserven steuerbegünstigt in Staatspapieren anlegen. Führen sie zu einem von der Regierung bestimmten und der Konjunkturlage entsprechenden Zeitpunkt die Investitionen durch, so wird die auf die Einlage in die Reserve entfallende Wehrsteuer vergütet. Die Anlage von betrieblichen Reservemitteln in Staatspapieren soll die Möglichkeit bieten, in der Depression die Investitionen durch das Versprechen anzuregen, daß der Investor eine Steuerbegünstigung erhält. Die öffentlichen Unternehmen in der Schweiz können allerdings die Steuerrückvergütung nicht erreichen, da sie von der Wehrsteuer befreit sind 3). Prinzipiell könnte aber eine Vergütung für die Bildung eines Konjunkturfonds gewählt werden, die auch den öffentlichen Unternehmen offen steht. Bei diesen wäre ein steuerlicher Anreiz besonders erfolgversprechend, weil ihre Gewinne einer progressiven Besteuerung nicht unterworfen sind. Der Vorteil eines steuerlichen Systems der Investitionsanregung würde darin liegen, daß die Investitionsplanung nach wie vor beim Betrieb verbleiben und erwerbswirtschaftlich-kapitalistischen Grundsätzen folgen könnte. Ferner würde es besser in die verfassungspolitische "Landschaft" der Bundesrepublik passen. Es ergäbe sich die Möglichkeit, die Tragung der Ausgaben für konjunkturpolitische Zwecke dem politischen Verband zuzuweisen, in dessen Aufgabenbereich die Konjunkturpolitik fällt.

Strukturpolitisch gezielte Auftragsvergabe läßt sich von außen her nur insoweit durchsetzen, als allgemeine Anweisungen über die Vergabe von Auf-

---

1) Vgl.B.Ohlin, a.a.O., S.69.
2) Vgl.im einzelnen V.Gawronski, Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung in der Schweiz. Bonn 1955.
3) Vgl.Art.16 Abs.1 und 2 des Bundesratsbeschlusses über die Erhebung der Wehrsteuer. Vom 9.Dezember 194o.

rägen ergehen können. Eine Einflußnahme auf jeden Einzelfall ist bei der äufigkeit derartiger sich im Rahmen der laufenden Betriebsführung abspie-ender Geschäftsvorfälle nicht möglich. Ob die ergangenen Anweisungen be-olgt werden, ließe sich durch die Betriebsprüfung feststellen. Da die ergabe von Aufträgen meist eine Routineangelegenheit und keine Führungs-ntscheidung ist, braucht mit einer Leistungsbeeinträchtigung des dispo-itiven Faktors nicht gerechnet zu werden. Wohl aber wird die Aussagekraft er betrieblichen Kostenrechnung eingeschränkt, wenn die Sonderaufwendun-en in den einzelnen Perioden eine unterschiedliche Höhe erreichen. Dem könnte nur entgegengewirkt werden durch die laufende Ausgliederung der ge-einwirtschaftlichen Mehrbelastung, was aber einen erhöhten Verwaltungs-aufwand zur Folge haben würde.

Die Marktordnung auf monopolistischen und oligopolistischen Märkten durch eine geeignete Preispolitik schafft vom Standpunkt der Einflußnahme und er Leistungserhaltung ein Finanzierungs- und ein Führungsproblem. Das Finanzierungsproblem entsteht dadurch, daß die Betriebe durch die gemein-wirtschaftliche Preisbildung einen Einnahmeausfall erleiden. Die dadurch edingte Gefährdung der betrieblichen Existenz ist aber mehr vom Grad als vom Prinzip der gemeinwirtschaftlichen Preisbildung abhängig. Das Führungs-problem entsteht als Folge der Einflußnahme von außen auf den dispositiven Faktor. Die Konsequenzen sind allerdings unterschiedlicher Art entspre-chend dem Niveau der Preisfestsetzung und den Marktverhältnissen.

Wird der Festpreis bei geneigter Preis-Absatzkurve, die bei den hier inter-essierenden öffentlichen erwerbswirtschaftlichen Betrieben stets vorliegt, zwischen maximal erzielbarem Marktpreis und theoretischem Konkurrenzpreis (Schnittpunkt von Grenzkostenkurve und Nachfragekurve) festgelegt, so ist die unternehmerische Dispositionsfreiheit nur in der Preisbildung be-schränkt. Eine Betriebs- und Versorgungspflicht, wie sie bei den öffentli-chen Unternehmen häufig zu beobachten ist, stellt keine zusätzliche Bin-dung dar. Sie ist überflüssig; denn innerhalb der umschriebenen Grenzen erfolgt auf eine schrittweise Preissenkung keine Angebotseinschränkung, sondern eine Angebotserhöhung. Zu jedem Preis wird die Nachfrage voll ge-deckt. Die Unternehmensleitung kann sich erwerbswirtschaftlich-kapitali-stisch verhalten, indem sie, wie E.Schneider diese Verhaltensweise defi-niert, "unter den für sie gegebenen Umständen den größtmöglichen Umsatz-gewinn zu erzielen versucht" 1).

Erfolgt die Preisfestsetzung auf einem Niveau, das unter dem theoretischen Konkurrenzpreis liegt, so sind weitere Eingriffe erforderlich, wenn die Nachfrage voll gedeckt werden soll. Dem Unternehmen muß eine Mengenfixie-rung (in der Form einer Betriebs-, Beförderungs- und Versorgungspflicht) auferlegt werden. Dadurch wird die unternehmerische Dispositionsfreiheit weiter eingeschränkt. Ist zu dem festgesetzten Preis eine ausreichende Innenfinanzierung des Unternehmens nicht mehr gewährleistet oder können gar die Durchschnittskosten nicht mehr gedeckt werden, so gerät das Unter-nehmen von der finanziellen Sphäre her in die Abhängigkeit des Eigentümers. Eine selbstverantwortliche Betriebsführung ist nicht mehr möglich.

---

1) E.Schneider, a.a.O., Teil II, S.6o.

Wichtig für die Tragbarkeit der Herausnahme der Preisbildung aus der innerbetrieblichen Führungsentscheidung ist neben der Höhe, auf der die Preisfestsetzung erfolgt, die Beweglichkeit, die der Markt in bezug auf die Preisbildung erfordert. Wenn die Marktlage einem raschen Wechsel unterworfen ist, wird die Preisbildung zur wichtigsten Führungsentscheidung überhaupt. Die rasche Reaktion auf veränderte Marktdaten entscheidet über Erfolg und Mißerfolg des Unternehmens. Eine derartige Situation ist zwar nicht gerade charakteristisch für die öffentlichen Unternehmen. Deren Absatzverhältnisse sind oft relativ stabil. Selbst auf oligopolistischen Märkten tritt der Preiswettbewerb oft hinter anderen Formen der Konkurrenz zurück. Aber in einzelnen Fällen, wie etwa bei der in den letzten Jahren in einen verstärkten Wettbewerbsdruck geratenen Bundesbahn, zeigt sich doch, daß das bisherige System monatelanger Tarifverhandlungen zu erheblichen Verlusten führt. Damit ist zwar eine Einflußnahme auf die Preisbildung unter oligopolistischen Verhältnissen nicht ad absurdum geführt; Voraussetzung ist aber, daß sie unter dem Gesichtspunkt der Leistungserhaltung des Unternehmens nicht nur in der Höhe tragbar, sondern auch in der Reaktionsgeschwindigkeit an die jeweiligen Verhältnisse angepaßt ist.

C. FINANZWIRTSCHAFT UND INSTRUMENTALE AUFGABENSTELLUNG

I. Voraussetzungen und praktische Beispiele einer gegenseitigen Abhängigkeit

Ausgehend von der gegenwärtigen Lage wurde in Abschnitt B des Zweiten Teiles die rentabilitätswirtschaftliche Zielsetzung der öffentlichen Unternehmen dargestellt. Die erzielten Überschüsse, die entstandenen Defizite, Kredite und Bürgschaftsverpflichtungen sowie Kapitalrückzahlungen verbinden den erwerbswirtschaftlichen Betrieb mit der Finanzwirtschaft. In welcher Richtung der Geldstrom fließt, ist zunächst abhängig von der Lage und der Wirtschaftsweise des Betriebes. Es besteht jedoch unbestreitbar auch eine Abhängigkeit umgekehrter Art. Geldknappheit oder Überfluß der öffentlichen Kassen bewirken eine unterschiedliche finanzielle Inanspruchnahme der öffentlichen Unternehmen zugunsten der Finanzwirtschaft. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist umso mehr gegeben, je größer die Bedeutung der Einnahmegewinnung aus Erwerbsbetrieben für eine Finanzwirtschaft ist und je weniger Möglichkeiten offen stehen, auf anderen Wegen eine Einnahmesteigerung zu erreichen. Damit ist gesagt, daß man einen solchen Zusammenhang zwischen Betrieb und Finanzwirtschaft weniger auf der Länder- und Bundesebene als auf der kommunalen Ebene zu suchen hat. Im Finanzaufkommen von Bund und Ländern fallen die Einnahmen aus den hier betrachteten erwerbswirtschaftlichen Betrieben als Element der Elastizitätssteigerung des Finanzierungssystems nicht ins Gewicht. Eine Veränderung der Wirtschaftsführung der Betriebe im Bereiche der Gewinnzone hätte kaum einen Einfluß auf die Finanzlage von Bund und Ländern. Anders bei den Gemeinden, bei denen von den Allgemeinen Deckungsmitteln immerhin rund 10 v.H. auf die Überschüsse der wirtschaftlichen Unternehmen entfallen. Genau gerechnet betragen die Zahlen für das Jahr 1957 11,1 v.H. mit und 8,2 v.H. ohne land- und forstwirt-

schaftliche Unternehmen 1). Außerdem macht sich bei den Gemeinden bemerkar, daß sie viel weniger als Bund und Länder die Möglichkeit haben, sich mittels Besteuerung und Anleiheaufnahme höhere Einnahmen zu verschaffen. Bei einer Verschlechterung der Finanzlage drängt sich daher die Lösung auf, den Ausgleich von Fehlbeträgen durch ein Anziehen der Tarifschraube zu versuchen. Dieser "Automatismus" wurde bereits wirksam, als die Gemeinden nach dem Ersten Weltkrieg von den Steuerquellen zurückgedrängt wurden. Er zeigte sich wiederum in aller Deutlichkeit während der Weltwirtschaftskrise.

In der Zeit von 1913/14 bis 1925/26 stiegen die Betriebseinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Hansestädte) von 223,8 auf 344,5 Mill. RM bzw. RM 2). Darin kommt zum Ausdruck, daß "die gemeindlichen Betriebe nach der Währungsstabilisierung von Ende 1923 fiskalisch ganz ungleich stärker in Anspruch genommen wurden als ehedem" 3). Inzwischen, nämlich im Jahre 1926, war die Einkommenssteuer an das Reich übergegangen und die Gemeinden hatten das Recht zur Erhebung von Zuschlägen verloren. Dadurch erlangten die Betriebsüberschüsse als Deckungsmittel erhöhte Bedeutung, und sie wurden umso mehr hierfür in Anspruch genommen, je mehr der Haushaltsbedarf stieg" 4).

Die finanzierungspolitische Bedeutung der kommunalen Betriebe zeigte sich während der Weltwirtschaftskrise ein zweites Mal, als die Tarife zur Linderung der Finanznot der Gemeinden bis zur Wirtschaftlichkeitsgrenze angespannt wurden. Zusätzliche Einnahmen aus den öffentlichen Unternehmen wurden durch die Unterlassung oder Einschränkung der ordnungsgemäßen Abschreibungen, der Rücklagenbildung und der Durchführung wünschenswerter, aber nicht notwendiger Investitionen gewonnen. Auf diese Weise stieg mitten in der Krise der Anteil der Erwerbseinkünfte an der Deckung des Zuschußbedarfs, "ein Beweis dafür, wie sehr es den Gebietskörperschaften noch gelungen war, den konjunkturbedingten Rückgang ihrer Betriebsüberschüsse durch willkürliche Beeinflussung (bis zur Inanspruchnahme der Substanz) abzuschwächen" 5).

III. Betriebswirtschaftliche und tarifpolitische Auswirkungen

Die integrale Einbeziehung der öffentlichen Erwerbsbetriebe in das Auf und Ab des öffentlichen Haushalts ist betriebswirtschaftlich wie tarifpolitisch nicht unbedenklich. Verfügt der politische Verband reichlich über Finanzierungsmittel, so werden leicht in Tariffragen Zugeständnisse gemacht, die für den Betrieb zu Defiziten und zu einer materiellen Abhängigkeit vom Trägerverband führen. Es ist zwar nicht zu beweisen, aber zu vermuten, daß sich der Bund, wiewohl hier der Zusammenhang zwischen Haushalt und Unternehmen aus dem schon erwähnten Grunde im allgemeinen lockerer ist als bei den Gemeinden, schwerer mit den Subventionen an die Bundesbahn

---

1) Errechnet aus den Angaben des Statistischen Jahrbuchs 1960, S.423 und 424.
2) Vgl.Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr.37: "Die Einkünfte der Länder und Gemeinden aus Betrieben, Grund- und Kapitalvermögen. Berlin 1938, S.27.
3) F.Terhalle, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, a.a.O., S.99.
4) Einzelschriften..., a.a.O., S.27.
5) Ebenda. S.29.

abgefunden hätte, wenn der Bundeshaushalt in den vergangenen Jahren "am Rande des Defizits" gestanden hätte. Weniger gefährlich ist für den Betrieb eine Anspannung der Tarife bei ungünstiger Haushaltslage. Das "Leben von der Substanz" gehört mehr zu den historischen Reminiszenzen in bezug auf die außergewöhnliche Situation während der Weltwirtschaftskrise als zu einer praktikablen Methode, eine auf längere Sicht bestehende Finanzierungslücke zu schließen. Damit würde nicht nur dem Betrieb Schaden zugefügt, sondern auch die Aussicht auf eine Neuregelung des Finanzausgleichs verschlechtert.

Tarifpolitisch liegt der Nachteil der Bindung der Unternehmen an den Haushalt in einer durch dessen Lage bedingten Differenzierung der Tarife. Örtlich wirkt sich die unterschiedliche Wohlhabenheit der Finanzwirtschaften von Gemeinde zu Gemeinde und von Land zu Land aus, die zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten über die richtige Tarifgestaltung führen kann. Gerade die finanzschwächeren und industrieärmeren Gemeinden und Länder sehen sich veranlaßt, die Tarife relativ hoch zu halten, weil sie entweder für den Ausgleich in der Gemeindekasse sorgen müssen oder große Entwicklungsaufgaben vor sich haben. In letzterer Beziehung sei nochmal auf das Beispiel Bayern verwiesen (vgl.oben S.82). Die tatsächlichen Tarifunterschiede sind freilich nicht immer so groß wie die Unterschiede in den politischen Auffassungen. Eine Nivellierung geht vom allgemeinen Preisniveau bzw. von einem durchschnittlichen Leistungsstandard aus, durch den insbesondere bei kleineren Gemeinden eine übermäßige Anspannung der Strom- und Gastarife verhindert wird. "Ungenügende Leistungen erregen sehr schnell den Unwillen der Bevölkerung über die öffentliche Versorgung" 1). Ausgleichend wirkt auch der Einfluß von staatlichen Tarifgenehmigungsbehörden bei gebundenen Tarifen.

Im Zeitablauf gesehen besteht mehr die Gefahr zu hoher als zu niedriger Tarife. Das hängt aufs engste mit der Einschätzung der Wichtigkeit der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben des Betriebes im Vergleich zu anderen Verbandsaufgaben zusammen, m.a.W.die Zielsetzung der Tarifbildung zu Durchschnittskosten aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen nimmt insbesondere in der kommunalen Finanzwirtschaft keinen so hervorragenden Platz ein, daß sie von allen Finanzierungssorgen unangetastet bliebe.

III. Die finanzpolitische und -theoretische Rechtfertigung

Die sozial- und wirtschaftspolitischen Bedenken gegen eine Anspannung der Tarife zu Finanzierungszwecken werden aufgewogen durch Finanzierungsnotwendigkeiten. Ohne Eingriffe in die private Einkommens- und Vermögensdisposition läßt sich die Staatsfinanzierung nicht vollziehen. Die zu den Tarifen erhobenen "Finanzzuschläge" stellen, soweit sie direkt den privaten Verbrauch treffen, eine Art Verbrauchssteuer dar. Sie erhalten ihre Rechtfertigung aus den gleichen Gesichtspunkten wie jede Verbrauchsbesteuerung, die nicht Luxusbesteuerung ist.

Werden "Finanzzuschläge" gegenüber der Produktionswirtschaft erhoben, so erhalten sie den Charakter einer Aufwandssteuer auf das vom öffentlichen Unternehmen angebotene Produkt. Cet.par.wird wegen des höheren Preises die Nachfrage der Produktionswirtschaft nach diesem Produkt eingeschränkt.

---

1) W.Kritzler, Versorgungsbetriebe kreisangehöriger Städte im Wettbewerb. In: Der Städtetag, 1953, S.62.

ubstitutionsprodukte, die nicht mit "Finanzzuschlägen" behaftet sind, erden in einem höheren Maße verwendet. Es tritt - immer noch unter der edingung des cet.par. - eine Verschiebung in der Nachfragestruktur und n der Wettbewerbsfähigkeit zwischen dem von dem öffentlichen Unternehmen ngebotenen Produkt und den von privaten Unternehmen angebotenen Substiutionsprodukten ein. In Wirklichkeit sind aber gerade die öffentlichen nternehmen mit einer relativ starken Marktstellung, d.h.insbesondere die ersorgungsunternehmen, von der Umsatzsteuer befreit, die private Substiutionskonkurrenz hingegen nicht. Betrachtet man sowohl die "Finanzzuschläe" als auch die Umsatzsteuer betriebswirtschaftlich als Bestandteil der roduktionskosten, die durch den Preis gedeckt sein müssen, so hebt sich er Kostenvorsprung der privaten Wirtschaft gegenüber den öffentlichen Unernehmen je nach Höhe der Umsatzsteuerbelastung einerseits und der "Finanzuschläge" andererseits wieder auf. Es erscheint vom finanzpolitischen tandpunkt aus geradezu als ein Gebot der ausgleichenden Gerechtigkeit egenüber der konkurrierenden Privatwirtschaft, daß die öffentlichen Unernehmen an Stelle der Umsatzsteuer als Kostensteuer "Finanzzuschläge" n ihre Kosten mit einkalkulieren müssen.

it dem Zurückdrängen der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben wird die öffentliche Unternehmung mehr und mehr zum Mittel der Einkommensgewinnung in der inanzwirtschaft. Die gemeinwirtschaftliche Aufgabenübernahme, die in unserer Wirtschaftsordnung den öffentlichen Betrieb allein begründet, wird erdrängt durch die Zielsetzung des "Verdienens". Wie läßt sich eine solche elbstentäußerung des Wesens des öffentlichen Unternehmens anders begründen als mit einem Vergleich der Wirkungen mit der Besteuerung? Wird man sich, wie H.Brügelmann meint, "von der populären Vorstellung frei machen müssen, daß dem Gemeinwesen und seinen Bürgern immer und auf jeden Fall am besten gedient sei, wenn ein Elektrizitäts- oder Gaswerk seine Tarife so niedrig ansetzt, daß der Ertrag des Werkes eben ausreicht, um die Kosten zu decken" 1).

Wie die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben verursacht die instrumentale Nutzung öffentlicher Unternehmen Ausgaben (in der Form eines entgangenen Gewinns), deren Deckung nur durch die Einschränkung der privaten Entfaltungsmöglichkeiten erfolgen kann. Je nachdem, ob in der Finanzwirtschaft die "primäre" oder die "abgeleitete" Mittelbeschaffung überwiegt, die dadurch definiert ist, daß der erste Weg der Verbandswirtschaft mit anderen Wirtschaftseinheiten ihres Gebietes gemeinsam ist, während der zweite unmittelbar mit dem Wesen des Verbandes zusammenhängt und nur der Verbandswirtschaft offen steht 2), trifft die Einschränkung mehr die privaten Produktionsmöglichkeiten oder die Verbrauchs- und Investitionsmöglichkeiten. Der Beschränkung der privaten Entfaltungsfreiheit steht der Vorteil gegenüber, daß die Finanzwirtschaft erst die Leistungsvoraussetzungen für die Privatwirtschaft herstellt. Eine gewisse Beschränkung der Privatwirtschaft ist demnach gerechtfertigt, ja notwendig. Mit steigenden öffentlichen Ausgaben verringert sich aber deren Nutzen; "es muß demnach ein bestimmtes

---

1) H.Brügelmann, Zur Diskussion über die kommunalen Unternehmen und ihre Träger. In:Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 1/1954, S.7o.
2) Vgl.H.Jecht, Wesen und Formen der Finanzwirtschaft. Jena 1928, S.92.

Niveau der öffentlichen Ausgaben geben, bei dem ihre Vorteile und ihre Nachteile sich ausgleichen" 1). Der politische Verband ist infolge seiner Bindung an die Wohlfahrtsmaximierung verpflichtet, diesen Ausgleich anzustreben, "auf die Gesamtheit der Bedürfnisse, sowohl der öffentlichen wie der privaten, Rücksicht zu nehmen und zwischen diesen durch Bestimmung des richtigen Bedarfssystems ein ökonomisches Gleichgewicht herzustellen" 2). Konkret gesprochen besteht darin die Aufgabe des Wirtschafters und des Finanzwirtschafters, "eine Verhältnismäßigkeit in der Auswahl der verschiedenen Forderungen herbeizuführen, denen Deckung zuteil werden soll...Das Ergebnis seiner Entscheidung ist ein Gleichgewicht in der Reihenfolge und dem Ausmaß, in dem den verschiedenen Forderungen Deckung zuerteilt wird" 3). Angewandt auf die instrumentale Leistung der öffentlichen Unternehmen besagt das, daß à priori keine Gewißheit besteht, ob den gemeinwirtschaftlichen Forderungen Deckung zuerteilt wird. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen stellen Wohlfahrtsbedarf dar, dessen Grad der Deckung immer wesentlich von der Einstellung der politisch entscheidenden Parteien, Gruppen und Persönlichkeiten abhängig ist. Einer Gemeinde mag es ratsam erscheinen, Bedarf und Deckung dadurch einander anzugleichen, daß sie die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ihrer Betriebe kürzt, eine andere wird vielleicht stattdessen die Anpassung von der Einnahmenseite her versuchen und die kommunalen Steuern erhöhen. Es zeigt sich, "daß sehr oft gar nicht eindeutig ermittelt werden kann, ob und wann das gemeinwirtschaftliche Ziel erreicht ist" 4), d.h.ob und wann die Gemeinwohlmaximierung gelungen ist. Oft liegt freilich die Entscheidung beim Staat, dadurch, daß er die Preispolitik kommunaler Unternehmen unter seiner Kontrolle hält. Dadurch wird das Problem im Interesse einer einheitlichen Lösung auf eine andere Ebene verschoben. Es bleibt aber nach wie vor eine politische Tatfrage, welches Ausmaß an gemeinwirtschaftlichen Leistungen des öffentlichen Unternehmens im Gesamtüberblick über die Aufgabenstellung des Verbandes und deren finanzielle Bewältigung angebracht erscheint. Die Festlegung der Preise durch den Staat auf Durchschnittskostenniveau oder die Beseitigung der Konzessionsabgaben als preiserhöhendem Faktor setzt voraus, daß auch die Folgen in Kauf genommen werden: Abbau der sonstigen öffentlichen Leistungen oder stärkere Inanspruchnahme der Steuer- und Kreditmittel, um den Ausgleich schaffen zu können.

---

1) M.Masoin, Die öffentlichen Ausgaben. In:Handbuch der Finanzwissenschaft, 2.Band, S.8.
2) W.Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft. Band I, 2.Auflage, Frankfurt (Main) 1948, S.122.
3) H.Jecht, a.a.O.,S.86.
4) Theo Keller, Die Eigenwirtschaft der öffentlichen Gemeinwesen.In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2.Band, S.186.

LITERATURVERZEICHNIS

A. Bücher und Aufsätze

AMMON, H.,Die finanzielle Lage der Deutschen Bundesbahn und ihre Entwicklung seit 1957. In:Die Bundesbahn, Heft 7/8 1962.

AMONN, A.,Die Einnahmen aus privat- und öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen. In:Handbuch der Finanzwissenschaft. Hrsg.von W.Gerloff und F.Meisel, Erster Band, Tübingen 1926.

BECKMANN, L.,Die betriebswirtschaftliche Finanzierung. 2.durchgesehene Auflage, Stuttgart 1956.

BELZ,K.,Die Finanzierung der Investitionen bei der DBP im Vergleich zur Industrie. In:Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Heft 1o/ 196o.

BERKENHOFF, G.,Hrsg.,Energie von A - Z. Kleines Lexikon der kommunalen Strom- und Gasversorgung. München 1954.

BERKENKOPF, P.,Kann die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn gelockert werden? In:Schriftenreihe "Bundesbahn", Folge 9, 1958.

BLOCH, K.,Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form. Die Preußische Bergwerks- und Hütten-AG. In:Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil, München und Berlin 1932.

BOLDT, G.,Staat und Bergbau. München und Berlin 1951.

BRANDT, J.,Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Jena 1929.

BREME, G.,Bundesunternehmen als wirtschaftspolitisches Instrument. In: Wirtschaft, Finanzen, Finanzierung. Hrsg.von der Deutschen Gesellschaft für Betriebswirtschaft, Berlin 196o.

BRÜGELMANN, H.,Zur Diskussion über die kommunalen Unternehmen und ihre Träger. In:Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 1/1954.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 196o.

BUNDESMINISTERIUM FÜR DEN WIRTSCHAFTLICHEN BESITZ DES BUNDES, Hrsg., Der Bund als Unternehmer. Bad Godesberg 1959.

DEUTSCHES INDUSTRIEINSTITUT, Hrsg., Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. In:Schnelldienst Nr.49 vom 19.Juni 1953.

Das Gewicht der öffentlichen Hand in der Wirtschaft. In:Schnelldienst Nr.61 vom 3.August 1956.

DIDDEN, R.,Konzessionsabgaben der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen. Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts. Band 1, München 1952.

EISER-RIEDERER, Energiewirtschaftsgesetz mit Durchführungsbestimmungen, Nebengesetzen, Verordnungen und Erlassen. München und Berlin 1958.

EUCKEN, W.,Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 2.unveränderte Auflage, Tübingen Zürich 1955.

FISCHER, C.E.,Das Problem der Rechtsform für öffentliche Unternehmen. In: Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3/1958.

Das Volkswagenwerk als Stiftungsunternehmen. In:Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 4, Heft 2/1958.

FISCHER, A.,Die Konzessionsabgaben der gemeindlichen Unternehmen gefährdet. In:Der Bayerische Bürgermeister, Heft 7/1957.

FLURY, U.,Die Preisdiskriminierung in der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft. Veröffentlichungen der Handelshochschule St.Gallen, Reihe A, Heft 5o, Zürich und St.Gallen 1957.

FORSTHOFF, E.,Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Köln 1958.

Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band I, Allgemeiner Teil, 6.neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1956.

Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart und Berlin 1938.

GARBEN, M.,Umfang und Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden. Berlin 1937.

GAWRONSKI, V.,Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung in der Schweiz. Bonn 1955.

GERLOFF, W.,Die öffentliche Finanzwirtschaft. Band I, 2.Auflage Frankfurt (Main) 1948.

GROSS, H.,Moderne Probleme der öffentlichen Unternehmung. In:Finanzarchiv N.F.Band 1, 1933.

GUTENBERG, E.,Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Band I, 4.Auflage, Berlin Göttingen Heidelberg 1958.

HABERLER, G.,Prosperität und Depression. 2.erweiterte Auflage, Tübingen Zürich 1955.

HACHENBURG, M.,Kommentar zum GmbH-Gesetz. 6.Auflage, Berlin 1957.

HALM, G.N.,Geld, Außenhandel und Beschäftigung. 3.Auflage, München 1957.

HEIMANN, E.,Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. In:Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil, München und Leipzig 1932.

HELMREICH, K.,Bayerische Gemeindeordnung. Kommentar. München 1953.

HEYDE, L.,Artikel "Sozialpolitik,(II)Allgemeines". In:Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Neunter Band, 1956.

HUBER, E.W.,Tarif und Wirtschaftlichkeit des Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn. In:Die Bundesbahn, Mai 1959.

JECHT, H.,Wesen und Formen der Finanzwirtschaft. Jena 1928.

KELLER, T.,Die Eigenwirtschaft der öffentlichen Gemeinwesen. In:Handbuch der Finanzwissenschaft, 2.Auflage, Band II, Tübingen 1953.

KELLER, T.,Gewinn und Gemeinwohl als Ziel wirtschaftlicher Tätigkeit öffentlicher Gemeinwesen. In:Individuum und Gemeinschaft. Festschrift zur Fünfzigjahrfeier der Handelshochschule St.Gallen, 1949.

KRAUSE, G.,Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1957. In:Die Bundesbahn, Heft 24/1958.

KRETSCHMER, E.,Die gemeinwirtschaftliche und soziale Bedeutung des deutschen Bäder- und Kurwesens. In:Annalen der Gemeinwirtschaft, 1930.

KRITZLER, W.,Versorgungsbetriebe kreisangehöriger Städte im Wettbewerb. In: Der Städtetag 1953.

LANDESVERBAND DER BAYERISCHEN INDUSTRIE e.V., Hrsg., Der Bayerische Staat als Unternehmer. 1958.

LIEFMANN-KEIL, E.,Zum Sparen der Arbeitnehmer. In:Der Arbeitgeber, 5.3.1958

LIEFMANN, R.,Die Unternehmensformen mit Einschluß der Genossenschaften und der Sozialisierung. 3.Auflage, Stuttgart 1923.

LUTZ, F.A.,Bemerkungen zum Monopolproblem. In:ORDO, Jahrbuch für die Ordnung für Wirtschaft und Gesellschaft. Achter Band, Düsseldorf und München 1956.

MANN, F.K.,Der Stand der öffentlichen Wirtschaft in den Vereinigten Staaten. In:Die öffentliche Wirtschaft, Heft 3/1954.

MASOIN, M.,Die öffentlichen Ausgaben. In:Handbuch der Finanzwissenschaft. 2.Auflage, Band II, Tübingen 1953.

MEINHOLD, H.,Öffentliche Wirtschaft und Marktwirtschaft. In:Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft. Hrsg.vom Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1954.

MELLEROWICZ, K.,Artikel "Kostenrechnung". In:Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Sechster Band, 1959.

MEYER, G.,Die Bundespost als Auftraggeber der privaten Wirtschaft. In:Die öffentliche Wirtschaft, Heft 2/1961.

MIKSCH, L.,Wettbewerb als Aufgabe. Stuttgart und Berlin 1937.

MOMBERT, P.,Die sozialpolitische Bedeutung der Gemeindeunternehmungen. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 132.Band, Leipzig 1910.

MÜLLER, E.,Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP. In:Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Heft 4/1960.

MÜNCH, P.,Die Stadtwerke und die Kämmerer. Städtetag 1954.

Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden und Gemeindehaushalt. In: Der Städtetag 1953.

NAWIASKY, H.,Allgemeine Staatslehre. 2.Teil, 1.Band, Einsiedeln Köln Zürich 1952.

OHLIN, B.,The Problem of Employment Stabilization. New York 1949.

ORTLIEB, H.-D.,Der gegenwärtige Stand der Sozialisierungsdebatte in Deutschland. In:Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Band 2,, Berlin 195o.

PAHL, W. und MENDELSOHN, K.,Bearb., Handbuch der öffentlichen Wirtschaft Hrsg.vom Vorstand der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs. Berlin 193o.

PAULSEN, A.,Neue Wirtschaftslehre. Berlin und Frankfurt (Main) 195o.

PETERS, H.,Hrsg., Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Dritter Band, Berlin Göttingen Heidelberg 1959.

PETZOLDT, A.,Der Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn für das Geschäftsjahr 1959. In:Die Bundesbahn, Heft 23/24, Jg.196o.

PIGOU, C.A.,The Economic of Welfare. 2.Auflage, London 1924.

PREISER, E.,Sparen und Investieren. In:Bildung und Verteilung des Volkseinkommens. Gesammelte Aufsätze zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. 2. durchgesehene und erweiterte Auflage,Göttingen 1961.

RIEGER, W.C.,Konjunkturpolitik der Eisenbahnen. Stuttgart 1937.

RINGLEB, W.,Die Deutsche Bundesbahn und der Kapitalmarkt. In:Die Bundesbahn, Heft 14/1958.

RITSCHL, H.,Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus. In:Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil.

RUGGLES, N.,The Welfare Basis of Marginal Cost Pricing Principle. In: The Review of Economic Studies, Vol.XVII, 1949/5o.

SALZWEDEL, G.,Konjunkturpolitik mit Hilfe des öffentlichen Sachbedarfs. Würzburg 1934 (Nürnberger Diss.).

SCHMALENBACH, E.,Kostenrechnung und Preispolitik. 7.erw. und verb.Auflage,, Köln und Opladen 1956.

SCHMIDT, W.,Mitverf.,Aktiengesetz Großkommentar. Zweite, neu bearb. Auflage, Berlin 1959.

SCHMÖLDER, K.,Die Kontrolle der öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform. In:Die öffentliche Wirtschaft, Heft 4/1957.

Der öffentliche Unternehmer - ein eigener Typus. In:Der Städtetag 1955.

Die öffentliche Wirtschaft in der Arbeitsstättenzählung von 195o (Bundesrepublik Deutschland). In:Annalen der Gemeinwirtschaft, 1954,,

SCHMÖLDERS, G.,Die Umsatzsteuer. In:Handbuch der Finanzwissenschaft. 2.Auflage, Band II, Tübingen 1953.

SCHNEIDER, E.,Einführung in die Wirtschaftstheorie. II.Teil,5.verb.und erweiterte Auflage, Tübingen 1958.

Einführung in die Wirtschaftstheorie. III.Teil,5.verb.Auflage, Tübingen 1955.

SCHNEIDER, E.,Wirtschaftlichkeitsrechnung. 2.durchgesehene Auflage, Tübingen Zürich 1957.

SCHNETTLER, A.,Öffentliche Betriebe. Essen 1956.

SCHRIFTENREIHE DES BUNDES DER STEUERZAHLER, Heft lo, Die Bundeskonzerne, Schach dem Staatskapitalismus durch Privatisierung. Bad Wörishofen 1957.

SERAPHIM, H.-J.,Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft. In:Wirtschaftsfragen der Freien Welt. Festschrift für Ludwig Erhard. Frankfurt (Main), o.J..

STACKELBERG, H.v.,Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. 2.Auflage, Bern Tübingen 1951.

STORCK, R.,Finanzierungsprobleme der öffentlichen Wirtschaft. In:Die öffentliche Wirtschaft, Heft 2/1953.

STRICKRODT, G.,Die gewerblichen Staatsunternehmen in ihrer verfassungsrechtlichen und unternehmenswirtschaftlichen Bedeutung. Tübingen 1954

TAUTSCHER, A.,Die öffentlichen Unternehmen und ihre wirtschaftspolitischen Aufgaben. In:Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Band lo9 Tübingen 1953.

TERHALLE, F.,Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden.Berlin 194

Finanzwissenschaft. Jena 193o.

Die gemischt-wirtschaftliche Unternehmung. In:Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Erster Teil, München und Leipzig 1932.

UMPFENBACH, K.,Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Erlangen 1859/6o.

VIALON, K.,Haushaltsrecht. 2.Auflage, Berlin und Frankfurt 1956.

WEISSER, G.,Der Staat, die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen und die Investitionen. In:Annalen der Gemeinwirtschaft, 1958.

WIESE, L.v.,Artikel "Sozialpolitik, (III) Sozialpolitik als Wissenschaft". In:Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Neunter Band, 1956.

WIRTSCHAFTSDIENST VERLAG UND DRUCKEREI GmbH, Hrsg., Die Deutsche Bundespost, ihre Leistungen und ihre Bedeutung für die Wirtschaft. Frankfurt (Main), o.J..

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung. Gutachtensammlung 4.Band, Hrsg.vom Bundeswirtschaftsministerium. Göttingen 1957.

Welche Maßnahmen entsprechen der gegenwärtigen konjunkturellen Situation? Gutachtensammlung 4.Band.

Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik. Gutachtensammlung 4.Band.

ZEISS, F.,Das Eigenbetriebsrecht der Gemeinden. In:Die Praxis der Gemeindeverwaltung. Hrsg.vom Gemeinde- und Schulbuchverlag GmbH, Uttenreuth bei Erlangen, o.J.

ZEISS, F.,Neue Rechtsformen für öffentliche Unternehmen. In:Die öffentliche Wirtschaft, Heft 6/1955.

ZETZSCHKE, W.,Parteien und öffentliche Wirtschaft in der Bundesrepublik. In:Gewerkschaftliche Monatshefte, Oktober 1956.

Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik. In:Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen. Band 3/1957.

ZWIEDINECK-SÜDENHORST, O.v.,Sozialpolitik. Leipzig und Berlin 1911.

B.Zeitschriftenaufsätze ohne Verfasserangabe

Deutsche Zeitung und Wirtschafts Zeitung vom 13.Oktober 1956, "Der Nahverkehr bleibt sorgenreich".

Handelsblatt vom 1o.November 1959, "Politische Ämterpatronage in kommunalen Betrieben".

Industriekurier vom 11.Oktober 1955, "Konjunkturgemäß verhalten".

Die öffentliche Wirtschaft, Sonderausgabe Mai 1959, "75 Jahre öffentliche Elektrizitätsversorgung".

Die öffentliche Wirtschaft, Jg,1958, "Öffentlicher Personenverkehr in mehr als einer Schere".

C. Bundestagsdrucksachen

Bundestagsdrucksache 1892/2.Wahlperiode, 84/3.Wahlperiode und 2751/3.Wahlperiode, Berichte des Bundesrechnungshofes über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Bundestagsdrucksache 145/3.Wahlperiode, Antrag der Abg.Dr.Deist und Genossen betr.Errichtung einer "Stiftung Deutsches Volkswagenwerk".

Bundestagsdrucksache 335/3.Wahlperiode, Große Anfrage der SPD betr. Bundesunternehmen.

Bundestagsdrucksache 16o2/3.Wahlperiode, Gutachten der "Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn" (Brand-Gutachten).

D. Amtliche Statistik

Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches Nr.37, Die Einkünfte der Länder und Gemeinden aus Betrieben, Grund- und Kapitalvermögen. Bearb.im Statistischen Reichsamt. Berlin 1938.

Statistik der BRD, Band 197, Die kommunalen Finanzen im Rechnungsjahr 1955. Hrsg.Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Statistik der BRD, Band 2o4, Die Abschlüsse der Aktiengesellschaften für das Geschäftsjahr 1956. Hrsg.Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Statistik der BRD, Band 249, Jahresabschlüsse 1956 und DM-Eröffnungsbilanz der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen. Hrsg.Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Statistik der BRD, Band 256, Die kommunalen Finanzen 1958 und Steuereinnahmen bis 1960. Hrsg.Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg.1953-1962. Hrsg.Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Wirtschaft und Statistik, 10.Jg.N.F.1958, Die Bilanzen kommunaler Versorgungs- und Verkehrsunternehmen 1955. Hrsg.Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Wirtschaft und Statistik, 11.Jg.N.F.1959, Die Einkünfte der Gemeinden und Gemeindeverbände aus wirtschaftlichen Unternehmen, Grund- und Kapitalvermögen seit dem Rechnungsjahr 1949/50. Hrsg.Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

Es sei mir an dieser Stelle gestattet, Herrn Professor Dr.H.Jecht für die Übernahme und die Betreuung der Arbeit aufrichtig zu danken, die ich unter der Anleitung von Herrn Professor Dr.F.Terhalle begonnen habe.

Herrn Dr.A.Oberhauser danke ich für die mannigfachen Anregungen und Hinweise.

Auch sei es mir hier erlaubt, meines hochverehrten akademischen Lehrers, Herrn Professor Dr.F.Terhalle, zu gedenken, der am 8.Sept.1962 verstorben ist.

LEBENSLAUF

Ich wurde am 21.Juli 1932 als Sohn des Landwirts Franz Gsell und seiner Ehefrau Maria Gsell, geb.Gabriel, in Altenbaindt bei Dillingen (Donau) geboren.

Nach der Volksschulzeit in Altenbaindt trat ich 1946 in die Oberrealschule in Dillingen (Donau) ein. Im Sommer 1953 legte ich dort die Reifeprüfung ab. Noch im November des gleichen Jahres begann ich an der Staatswirtschaftlichen Fakultät der Universität München mit dem Studium. Im Mai 1957 bestand ich die Diplomprüfung für Volkswirte. Anfang 1958 nahm ich - neben zeitweiliger beruflicher Tätigkeit - die Arbeit an meiner Dissertation auf. Seit November 1961 stehe ich beim Landesverband des Bayerischen Groß- und Außenhandels als Betriebsberater in Ausbildung.